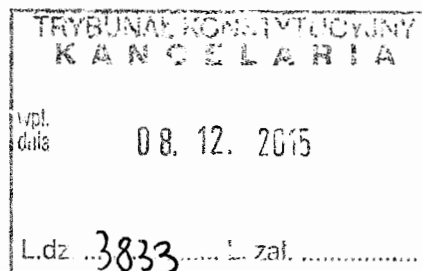




Warszawa, dnia 8 grudnia 2015 r.

PG VIII TK 131/15

K 35/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia;
- 2) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1, jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP;
- 3) art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), dodany przez art. 1 pkt 4 b ustawy wymienionej w pkt 1, jest niezgodny z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 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.);
- 4) art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust.

1 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.);

5) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 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.)

– 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, dodatkowe stanowisko Prokuratora Generalnego, uzupełniające stanowisko z dnia 4 grudnia 2015 r.:

- 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. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji;**
- 2) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 - jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP;**
- 3) art. 21 ust. 1a ustawy wymienionej w pkt 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4b ustawy wymienionej w pkt 1 - jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;**

- 4) art. 137a ustawy wymienionej w pkt 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 - w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru przez Sejm w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie poprzedniej kadencji Sejmu - jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;
- 5) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;
- 6) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

UZASADNIENIE

We wniosku z dnia 30 listopada 2015 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności (w całości) ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928, dalej: ustawa nowelizująca), a także poszczególnych, wskazanych we wstępie stanowiska, przepisów inkorporowanych tym aktem normatywnym do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek ten – z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy – został dołączony do wcześniej połączonych wniosków Grupy posłów na Sejm RP, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa, w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt.

W związku z tymi wnioskami Prokurator Generalny przedstawił stanowisko łączne w piśmie procesowym z dnia 4 grudnia 2015 r. (PG VIII TK 131/15).

Zdaniem Wnioskodawcy, ustawa nowelizująca została uchwalona w sposób naruszający ustalone w demokratycznym państwie prawnym standardy legislacji, a przede wszystkim niezgodnie z, nałożonym na Sejm RP w art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej, obowiązkiem rozpatrzenia ustaw w trzech czytaniach. Ustawa nowelizująca była bowiem uchwalana w Sejmie w pośpiechu, który Wnioskodawca uznaje za przejaw obejścia reguł konstytucyjnych, niedopuszczalnego w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Proces tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym obliguje bowiem do przeprowadzenia postępowania ustawodawczego odpowiadającego standardom konstytucyjnym. Pośpiech ów przyczynił się do wprowadzenia do ustawy o TK przepisów – w ocenie Wnioskodawcy – niezgodnych z Konstytucją RP, w zakresie wskazanym we wniosku.

Wnioskodawca wskazuje przy tym na argumenty zbliżone do tych, które podnieśli pozostali Wnioskodawcy w niniejszej sprawie - Grupa posłów i Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wnioskodawca wskazuje nadto, iż tempo prac nad projektem ustawy nowelizującej uniemożliwiło Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego zajęcie stanowiska wobec projektu, albowiem projekt wpłynął do zaopiniowania w dniu 17 listopada 2015 r., to jest na dwa dni przed uchwaleniem ustawy. Taki sposób procedowania z projektem narusza ustawowe prawo Sądu Najwyższego w zakresie opiniowania projektów ustaw (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.), a także ustawowe prawo Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów (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.).

Poza zarzutami zbieżnymi z tymi, które podnieśli pozostali Wnioskodawcy, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje dodatkowo, iż sposób postępowania przy uchwalaniu tej ustawy godzi w konstytucyjne podstawy demokratycznego państwa prawnego wskazane w preambule, do których zalicza rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych oraz współdziałanie władz i dialog społeczny.

Zdaniem Wnioskodawcy, nie jest rozpatrzony przez Sejm projekt ustawy (w rozumieniu konstytucyjnym tego pojęcia) której uchwalenie nastąpiło bez zasięgnięcia opinii ekspertów oraz przeprowadzenia stosownych konsultacji, do czego zobowiązuje ustawodawcę m.in. regulamin Sejmu, uchwalony w oparciu o art. 112 Konstytucji.

Brak rzetelnego rozpatrzenia projektu, przy równoczesnym uniemożliwieniu przedstawienia stosownego stanowiska w ramach konsultacji, Wnioskodawca uznaje za przekroczenie granic działania ustawodawcy w procesie stanowienia ustawy, co czyni ją niezgodną również z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

Wnioskodawca podkreśla, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował rażące naruszenia przepisów procedury legislacyjnej za wystarczającą przesłankę uznania niekonstytucyjności kwestionowanego aktu, uznając, że „w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych”.

Trybunał przyjmował jednakże, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb „nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych”. Z tego więc względu Wnioskodawca obejmuje wnioskiem także zarzuty nieodnoszące się do procedury stanowienia przedmiotowej ustawy, lecz do jej konkretnych rozwiązań.

Przed merytoryczną oceną zakwestionowanych przez Wnioskodawcę regulacji, należy ustosunkować się do zarzutu naruszenia trybu uchwalenia ustawy zmieniającej.

Prokurator Generalny podtrzymuje argumenty wyrażone w stanowisku z dnia 4 grudnia 2015 r. (PG VIII TK 131/15), w kwestii zgodności ustawy nowelizującej, w zakresie trybu jej uchwalania, z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się zaś do pozostałych zarzutów Wnioskodawcy, należy stwierdzić, iż brak opinii o charakterze fakultatywnym jako elementu „trybu prawodawczego mającego podstawowe znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa” czy też nienawiązanie dialogu społecznego, o którym wspomina preambuła Konstytucji, „potwierdzającego podmiotowość jego uczestników” (co podkreśla Wnioskodawca) – nie stanowią uchybienia tej rangi, które mogłyby prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

Tryb uchwalania omawianej ustawy nie jest zaś niezgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji, który określa w sposób ogólny zadania Krajowej Rady Sądownictwa w płaszczyźnie stania „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Należy podkreślić, iż brak opinii KRS nie może być oceniany jako uchybienie konstytucyjne, w sytuacji gdy działalność Rady nie obejmuje problematyki ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego i statusu sędziów tego organu. Artykuł 186 ust. 1 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli zakwestionowanej ustawy nowelizującej.

Przy czym do kwestii ewentualnego naruszenia uprawnień opiniodawczych KRS odniesiono się szczegółowo w powołanym stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 4 grudnia 2015 r.

Pierwszą regulacją, którą wskazuje Wnioskodawca i zarzuca jej kolizję z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP, jest art. 12 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej.

Ustawodawca wprowadził tym zabiegiem legislacyjnym rozwiązanie, według którego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP na trzyletnią, jednokrotnie powtarzalną, kadencję, spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne.

Rozwiązanie to – zdaniem Wnioskodawcy – „uzależnia prezesa Trybunału mającego zamiar powtarzania kadencji od Prezydenta RP oraz od sędziów Trybunału”.

Wnioskodawca – jak wynika to z uzasadnienia wniosku – kwestionuje tylko konstytucyjność możliwości powtarzalności kadencji, a nie samego wprowadzenia kadencyjności na wymienionych stanowiskach. Według Wnioskodawcy, tego rodzaju uzależnienie może wywołać dysfunkcyjne skutki w działalności Trybunału i z tego względu jest ono niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Narusza bowiem ustrojową zasadę równowagi władz, w tym przypadku równowagę między Trybunałem a Prezydentem. Wnioskodawca uważa, że przepis jest także niezgodny z art. 173 Konstytucji przez to, że narusza niezależność Trybunału i jego odrębność od władzy Prezydenta RP.

W art. 12 ust. 1 ustawy o TK, którego oceny konstytucyjnej domaga się jedynie ten Wnioskodawca, ustanowiono trzyletnią kadencję Prezesa Trybunału (przez zastosowanie ust. 5 tego artykułu rozwiązania przewidziane w ust. 1 dotyczą także stanowiska Wiceprezesa Trybunału). W ten sposób dokonane zostało zastąpienie dotychczasowego rozwiązania o czasie sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa, nieprzewidującego w ogóle kadencji na tych stanowiskach.

Należy w związku z tym podkreślić, iż norma konstytucyjna zobowiązuje Prezydenta RP do powołania Prezesa i Wiceprezesa TK „spośród kandydatów”

przedstawionych mu przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Prezydentowi nie przysługuje jednak pełna swoboda decydowania o obsadzie stanowisk Prezesa i Wiceprezesa TK. Ma on obowiązek powołać na każde z tych stanowisk jedną z przedstawionych mu osób.

Zarzut Wnioskodawcy, adresowany do art. 12 ust. 1 Konstytucji, skierowany jest – jak już wspomniano – wyłącznie wobec mechanizmu jednokrotnej powtarzalności kadencji. Wnioskodawca uważa, że decyzja o ponownym powołaniu tej samej osoby na kolejną trzyletnią kadencję, może naruszać zasadę niezależności Trybunału i odrębności od innych władz. Tę ocenę należy podzielić.

Dotychczasowa regulacja, a więc obowiązująca przed uchwaleniem kwestionowanej nowelizacji, nie budziła wątpliwości interpretacyjnych, i wprowadzenie kadencyjności funkcji nie wydaje się trafną decyzją ustawodawcy. Długość pełnienia funkcji kierowniczych w Trybunale Konstytucyjnym była uzależniona od trwania kadencji sędziego.

Brak jest zatem dostatecznych i odpowiadających wymogom konstytucyjnym powodów, dla których obok dokonania zmiany obejmującej wprowadzenie reguły kadencyjności organów kierowniczych Trybunału Konstytucyjnego, jednocześnie wprowadzono mechanizm dość częstej (co wynika z krótkiej i jednokrotnie powtarzalnej kadencji) rotacji na tych stanowiskach. Niewątpliwie dłuższa kadencja każdego organu władzy publicznej, a zwłaszcza organu sądowego, gwarantuje zarówno pożądaną rotację na stanowiskach kierowniczych, jak i zapewnienie sprawności funkcjonowania władzy sądowniczej oraz większej niezależności najwyższych jej organów od uwarunkowań politycznych.

Sprawowanie funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału do czasu upływu ich kadencji jako sędziów Trybunału, stanowi istotną gwarancję niezależności, jako że indywidualizacja kadencji sędziów Trybunału przynosi w perspektywie

skutek w postaci zróżnicowania momentu powoływania poszczególnych osób wchodzących w skład tego organu, co zapewnia nie tylko płynną wymianę sędziów sądu konstytucyjnego, lecz stanowi również gwarancje ich funkcjonalnej oraz instytucjonalnej ciągłości.

Rozwiązanie zaś, przewidziane w zmienionym art. 12 ust. 1 ustawy o TK, wprowadzające mechanizm jednokrotnego powtarzania kadencji, może prowadzić do uzależnienia (aczkolwiek wydaje się, że jedynie mentalnie) każdego kolejnego Prezesa Trybunału, liczącego się z powtórzeniem jego kadencji, od Prezydenta RP, co może wywołać niekorzystne skutki w działalności Trybunału.

Należy zatem zgodzić się z oceną o dysfunkcjonalności regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 ustawy o TK, w zakresie wyrażonym przez Wnioskodawcę, co świadczy o niezgodności z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP, ze względu na możliwość naruszenia równowagi między Trybunałem, jako organem władzy sądowniczej a Prezydentem, jako organem władzy wykonawczej, w aspekcie niezależności Trybunału i jego odrębności.

Kolejną normą zakwestionowaną przez Wnioskodawcę jako niezgodną ze wskazanym wyżej wzorcem konstytucyjnej kontroli (art. 10 ustawy zasadniczej) jest art. 21 ust. 1a dodany przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej. Ustawodawca wprowadził regulację, zgodnie z którą „złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”. Przepis ten, w konsekwencji przyjęcia w art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej nowego brzmienia art. 21 ust. 1 ustawy o TK, że „[o]soba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta RP ślubowanie w terminie 30 dni od dnia wyboru (...)”, uzależnia wybór dokonany przez Sejm od akceptacji udzielanej przez Prezydenta RP. Wprowadzenie do ustawy normy, która uzależnia rozpoczęcie biegu kadencji sędziego od woli organu władzy wykonawczej, oznacza – według

Wnioskodawcy – kolizję z, wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP, zasadą podziału władz.

Wnioskodawca podnosi, iż z zasady tej wynikają domniemania kompetencyjne przyporządkowujące poszczególnym władzom właściwe im kompetencje, ustalone w Konstytucji. Domniemania owe nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych.

Zachwianie tej równowagi przez to, że Prezydent RP może zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm – a tym samym zyskuje podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru sędziów Trybunału – godzi w podstawy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, oparte o zasadę ustanowioną w art. 10 ustawy zasadniczej.

Treść normatywna art. 21 ust. 1a ustawy o TK ingeruje zarazem w sferę kompetencyjną władzy ustawodawczej, znajdującą wyraz w uprawnieniach kreacyjnych Sejmu w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kwestionowany przepis, wprowadzony do ustawy zwykłej, tego rodzaju domniemanie przełamuje, uzależniając ową kompetencję Sejmu od akceptacji Prezydenta RP, czego nie przewiduje Konstytucja RP.

Wobec naruszenia kreacyjnej władzy Sejmu, w dokonaniu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, „który jest jednym z gwarantów prawa do sądu wysłownego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jako prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, kwestionowany przepis jest - według Wnioskodawcy - sprzeczny także z tą normą konstytucyjną. Pozakonstytucyjne zaś uzależnienie podjęcia czynności orzeczniczych przez sędziów Trybunału od decyzji Prezydenta RP, które powoduje treść normatywna kwestionowanego we wniosku przepisu, stwarza stan niezgodności z art. 173 Konstytucji RP, w myśl którego „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Zdaniem Wnioskodawcy, „ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie”.

Wnioskodawca, przytaczając argumenty uzasadniające zarzut niezgodności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z zasadą separacji władzy sądowniczej od innych władz, wskazuje również na niezgodność z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w myśl których sędziowie są nieusuwalni (ust. 1), a usunięcie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2).

Art. 21 ust. 1a ustawy o TK, uzależniając rozpoczęcie biegu kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego od momentu złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP, pozwala na pozakonstytucyjne i pozaustawowe rozpoczęcie sprawowania urzędu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z pozostawionej Prezydentowi RP możliwości zaniechania przyjęcia ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego, i tym samym pozostawia dokonanie tego aktu dyskrejonalnemu uznaniu.

Konstytucja zakłada pełną skuteczność wyboru dokonanego przez Sejm, tymczasem ustawa tę skuteczność po prostu niweluje, uzależniając wynik dokonanego przez Sejm wyboru od dodatkowej przesłanki, jaką jest złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP i to w ustawowym terminie.

Przepis zakwestionowany przez Wnioskodawcę został już poddany analizie w powołanym stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 4 grudnia 2015 r. i uznany za niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Stanowisko z dnia 4 grudnia 2015 r. szczegółowo wskazuje na niekorzystne skutki tej regulacji, w aspekcie zagrożeń w odniesieniu do pozakonstytucyjnego i pozaustawowego wygaszenia mandatu sędziego Trybunału, w przypadku niezłożenia przezeń ślubowania bez jego winy.

Wyrażoną w tym stanowisku argumentację, uzasadniającą ocenę o kolizji art. 21 ust. 1a ustawy o TK z ustawą zasadniczą, należy podtrzymać w całości.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że odniesienie się do pozostałych wzorców wskazanych przez Wnioskodawcę (niezależnie od tego, iż niektóre z nich są nieadekwatne w aspekcie kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu) za zbędne. Co wskazuje na konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie.

Wnioskodawca wskazuje dalej na art. 137a ustawy o TK, inkorporowany do niej przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, w brzmieniu „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”.

Według Wnioskodawcy, ustawodawca w zakwestionowanym art. 137a ustawy nowelizującej zakłada, że nie dokonano wyboru sędziów, których kadencja upływa w roku 2015, i jest to „założenie kontrfaktyczne”. Zdaniem Wnioskodawcy, wyboru sędziów Trybunału na wszystkie miejsca zwalniane w roku 2015 jednak dokonano i nastąpiło to w całości w zgodności z obowiązującą ustawą o TK.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku w sprawie SK 13/05, iż prawda jest normatywną podstawą ustroju państwa, Wnioskodawca stwierdza, iż ustawa arbitralnie zmieniająca przeszłość przez eliminację faktów, a także przez to, że nie odpowiada standardom przyzwoitej legislacji i podważa zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa – jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Z tego właśnie względu kwestionowany przepis jest, w ocenie Wnioskodawcy, również sprzeczny z – wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadą racjonalności ustawodawcy.

Zmieniając rzeczywistość, kwestionowany przepis ingeruje w zdarzenia przeszłe w ten sposób, że zastępuje termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, który wynosił 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (w uchylonym ustawą nowelizującą art. 137 ustawy o TK), nowym terminem, wynoszącym 7 dni od „dnia wejścia w życie niniejszego przepisu”.

Tym samym przepis ten funkcjonalnie unieważnia wybór sędziów dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, naruszając tym samym zakaz nadawania prawu wstecznej mocy obowiązującej. Przepis funkcjonalnie retroaktywny jest zaś niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Zarazem narusza zasadę podziału władz i odrębności władzy sądowniczej od pozostałych sektorów władzy, w zakresie wskazanym w pkt 2 *petitum* wniosku, tj. w aspekcie art. 10 i art. 173 ustawy zasadniczej.

Według Wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów, których wybór Sejm następnie unieważnia, nie jest traktowany jak władza odrębna i niezależna od Sejmu, a tym samym w konstytucyjnym rozumieniu władzą „odrębną i niezależną od innych władz”. Nie jest także sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym, a to powoduje, iż prawo obywatela do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP staje się nierealizowalne, co pozostaje nadto w sprzeczności ze wskazanymi w *petitum* wniosku postanowieniami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPCz).

Wnioskodawca podnosi, iż art. 137a ustawy o TK jest nadto niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji, skoro przez jego zastosowanie ustawa może prowadzić do usunięcia z urzędu sędziego wybranego na ten urząd przez Sejm. Przepis ten narusza również art. 180 ust. 2 Konstytucji, ponieważ usuwa sędziów z urzędu ze względu na dorozumiane przesłanki, których nie określa, a które wynikają z domniemania zamiarów ustawodawcy. Jest także niezgodny z art. 194 ust. 1

Konstytucji, w myśl którego Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego „na 9 lat”. Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnej formy odwołania przez Sejm sędziego, który został już na kadencję wybrany.

Reasumując, Wnioskodawca uważa, że art. 137a ustawy o TK, w zakresie w jakim umożliwia ponowny wybór do składu Trybunału Konstytucyjnego pięciu sędziów w miejsce wszystkich, których kadencja upływa w 2015 r., jest konstytucyjnie niedopuszczalny w całości. Wnioskodawca uznaje bowiem wybór sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji, na podstawie uchylonego ustawą nowelizującą art. 137 ustawy o TK, za zgodny z Konstytucją, co *a contrario* ma świadczyć o niezgodności art. 137a ustawy o TK, wprowadzonego w miejsce art. 137a ustawą nowelizującą.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 137a ustawy o TK pozostaje w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi, w zakresie w jakim ma na celu wybór nowych sędziów w miejsce sędziów, których kadencja upływa w grudniu 2015 roku.

Oznacza to, iż w zakresie w jakim przepis art. 137 a ustawy o TK zezwala na dokonanie ponownego wyboru przez Sejm VIII kadencji sędziów Trybunału w miejsce tych sędziów, których kadencja upływała jeszcze w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu, nie może być uznane za konstytucyjnie dopuszczalne.

Wybór taki narusza zasadę legalizmu, 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 ponadto drogę do sprzecznego z postanowieniami Konstytucji zwiększenia liczby sędziów.

W konsekwencji, art. 137a ustawy o TK - w zakresie, w jakim umożliwia ponowny wybór sędziów na stanowiska opróżnione w czasie trwania VII kadencji

Sejmu RP w wyniku wyboru na te stanowiska trzech innych sędziów, powinien zostać uznany za niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione stanowisko sędziego Trybunału. Wybór sędziego Trybunału nie może natomiast zostać dokonany niejako z góry (przed czasem) w stosunku do stanowisk sędziowskich, które zostaną zwolnione dopiero w trakcie kadencji przyszłego Sejmu, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., w sprawie K 34/15, (nie został dotychczas opublikowany).

Jednocześnie, w przedstawionym stanowisku Prokuratora Generalnego w kwestii zgodności z ustawą zasadniczą art. 137a ustawy o TK, wskazano na nieadekwatność wzorców konstytucyjnych z art. 45 ust. 1 – w zakresie w jakim dotyczy on prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a także z art. 180 ust. 1 i ust. 2 – dotyczącego nieusuwalności sędziego oraz możliwości złożenia sędziego z urzędu, w powiązaniu z przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (które to przepisy Wnioskodawca wskazuje jako wzorce kontroli) oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (czego Wnioskodawca nie podnosi). Pomędzy zakwestionowaną normą a przywołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi niezbędny związek pojęciowy. Dotyczą bowiem praw i wolności obywatelskich, realizowanych w ramach postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości, statusu sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości, a nie kwestii związanych ze statusem sędziów konstytucyjnych. Stanowisko to, również w odniesieniu do niniejszego wniosku zasługuje na podtrzymanie.

W takim samym zakresie jak art. 137a ustawy o TK, za niezgodny z Konstytucją Wnioskodawca uznaje art. 2 ustawy nowelizującej, który stanowi, że

kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca, „przyznając sobie kompetencję do zakończenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału przed zakończeniem urzędowania przez tych sędziów, związanego z upływem ich indywidualnej 9-letniej kadencji, narusza art. 194 ust. 2 Konstytucji”.

Na podstawie tej normy ustawy zasadniczej, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent RP, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne TK. Konstytucja nie przewiduje możliwości ich odwołania.

Kwestionowany przepis jest – w ocenie Wnioskodawcy – niezgodny także z art. 10 Konstytucji RP, „ponieważ narusza równowagę między władzą ustawodawczą a sądowniczą, przyznając ustawodawcy prawo usunięcia z ich urzędów Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.”

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności również z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że stanowiąc podstawę prawną dla usunięcia z urzędu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, sprowadza ryzyko dla bezstronności, niezależności i niezawisłości Trybunału jako sądu, a zarazem organu spełniającego szczególnie znaczącą rolę wobec innych sądów ze względu na orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych oraz udzielanie odpowiedzi na pytania prawne. Wnioskodawca uznaje nadto kwestionowany przepis za niezgodny z art. 173 Konstytucji RP, ponieważ godzi w zapewnioną tym przepisem odrębność Trybunału i jego niezależność od innych władz oraz z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji – dotyczącym nieusuwalności sędziego oraz możliwości złożenia sędziego z urzędu. Wnioskodawca, podobnie jak w przypadku art. 21 ust. 1a i art. 137a ustawy o TK, powołuje – wskazany także jako wzorzec kontroli we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich art. 6

ust. 1 EKPCz, ponieważ uważa, iż wszystkie te kwestionowane normy uzależniają sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a przez to także cały Trybunał, od władzy ustawodawczej i wykonawczej, zaś powołany przepis Konwencji ustanawia prawo każdego do niezawisłego i bezstronnego sądu. Zapewnienie niezawisłości organu władzy sądowniczej wobec parlamentu i władzy ustawodawczej wymaga rzetelnego sposobu powoływania członków tego organu, czasu sprawowania w nich urzędu sędziego, istnienia gwarancji przed naciskami zewnętrznymi, a także ustalenia, czy organ sądowy jest postrzegany jako posiadający niezależność.

Trybunał, którego Prezes i Wiceprezes „mogą zostać usunięci ze swych urzędów dyskrecyjnym i arbitralnym aktem władzy ustawodawczej, nie zachowuje konstytucyjnie wymaganej niezależności i odrębności od ustawodawcy” – stwierdza Wnioskodawca.

Unormowanie to – zdaniem Prokuratora Generalnego, wyrażonym w stanowisku z dnia 4 grudnia 2015 r. – skonstruowane zostało w kolizji z zasadą określoności norm prawnych, a przez to pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Jego interpretacja prokonstytucyjna jest niemożliwa, już chociażby z tego powodu, iż nie wiadomo czy skrócenie kadencji organu kierowniczego Trybunału, powiązanej ściśle z kadencją sędziego Trybunału sprawującego tę funkcję, musiałoby oznaczać wygaśnięcie także mandatu sędziego przed upływem kadencji.

Wnioskodawca nie podnosi kwestii naruszenia zasady określoności norm prawnych, argumentując o niekonstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej w inny (wskazany wyżej) sposób, niż dokonał tego Prokurator Generalny w powoływanym wyżej stanowisku z dnia 4 grudnia 2015 r. Dokonana w niniejszej sprawie, w tymże stanowisku Prokuratura Generalnego ocena o niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 2 ustawy nowelizującej, ma również kluczowe znaczenie przy analizie omawianego wniosku.

Wskazując na powyższe, należy uznać dalszą ocenę kwestionowanego przepisu w zakresie uchybienia innym normom Konstytucji – w kontekście naruszenia wskazanych przez Wnioskodawcę wzorców – za zbędną. Co wskazuje na konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.



Andrzej Seremet