

**Komunikat**  
**z 29 lutego 2016 r.**

w sprawie

**prac nad wstępnym projektem ustawy o TK, proponowanej procedury wyłaniania kandydatów na sędziów TK, przebiegu prac legislacyjnych oraz możliwości zaskarżenia ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego**

W związku z niepełnymi informacjami o pracach nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także różnorakimi nieścisłościami o jej uchwaleniu, z upoważnienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Biuro TK wyjaśnia.

**Dlaczego Trybunał Konstytucyjny podjął się przygotowania wstępnego projektu ustawy dla Prezydenta RP? Jak przebiegały prace wstępne?**

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. [643](#); dalej: ustawa o TK z 1997 r.) okazała się – z biegiem lat i wzrastającą liczbą spraw wpływających do Trybunału Konstytucyjnego – w wielu punktach przestarzała i dysfunkcyjna. Uchwalana w przededniu wejścia w życie nowej Konstytucji – wobec konieczności pilnego wdrożenia nowych konstytucyjnych regulacji odnoszących się do ustroju i kognicji Trybunału – zawierała nowe uregulowania „nałożone” na już istniejące, a przyjęta metoda nie spełniła wymogów spójności i kompletności, czego dowodem była potrzeba ośmiokrotnej nowelizacji.

Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz doświadczenia, zarówno organizacyjne, jak i proceduralne prowadziły do wniosku, że pożądana jest weryfikacja wielu rozwiązań ustawowych oraz wypracowanie rozwiązań nowych, spójnie i adekwatnie do obecnych i przyszłych wymagań regulujących organizację Trybunału Konstytucyjnego i zasady postępowania. Pożądane zmiany, które pozwoliłyby Trybunałowi Konstytucyjnemu na sprawniejsze orzekanie, miały w dużej mierze charakter ściśle fachowy, po części techniczny, ale nader istotny w praktyce (np. wprowadzenie jednoetapowej kontroli wstępnej skarg konstytucyjnych przez Trybunał Konstytucyjny w składzie 3-osobowym, przyspieszenie postępowania przez rozszerzenie możliwości rozstrzygnięcia spraw na posiedzeniach niejawnych, uporządkowanie przesłanek umorzenia postępowania). Zmiany te były niedostrzegalne dla podmiotów zewnętrznych, dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej (zgodnie z art. 118 Konstytucji są nimi: posłowie, Senat, Rada Ministrów,

Prezydent RP), było więc mało realne, że którykolwiek z nich, „sam z siebie”, podejmie stosowną inicjatywę ustawodawczą.

Kluczowe zmiany wynikały z potrzeby usprawnienia i przyspieszenia postępowania (zarówno w toku wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków, jak i w toku postępowania merytorycznego), konieczności usprawnienia procedury kontroli celów i działalności partii politycznych (istniała tu niespójność z ustawą o partiach politycznych), a także sprecyzowania wykonywania konstytucyjnej kompetencji decydowania o czasowej niezdolności wykonywania urzędu przez Prezydenta RP. Dodatkowo, w związku z licznymi postulatami społecznymi i głosami środowisk prawniczych, przedmiotem propozycji był nowy sposób wyłaniania kandydatów na sędziów TK (o czym niżej).

Pierwsze prace – nad nowelizacją ustawy o TK z 1997 r. – podjęte zostały w Trybunale Konstytucyjnym już w 2002 r. i miały za cel „skonsumowanie” pierwszych lat doświadczeń pracy Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r. Brak woli politycznej wykorzystania efektów tych prac, do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, spowodował zarzucenie projektu.

Prace studyjne – ponownie podjęte w grudniu 2010 r., bezpośrednio po wyborze nowego Prezesa i wiceprezesa Trybunału – nawiązywały do projektu z 2002 r., ale ponadto uwzględniały kolejne doświadczenia Trybunału Konstytucyjnego, utrwalone w jego orzeczeniach oraz zmiany racjonalizujące kontrolę konstytucyjności prawa w innych państwach Unii Europejskiej w świetle nowych wyzwań. Nad wstępnym, roboczym projektem przedłożenia dla Prezydenta RP („projektem projektu ustawy”), pracował zespół sędziów TK w stanie spoczynku (Prof. Andrzej Mączyński, Prof. Mirosław Wyrzykowski i Prof. Andrzej Zoll) pod kierownictwem Prezesa TK i przy wsparciu pracowników Biura TK. Należy podkreślić, że zespół sędziów konsultował się ze wszystkimi czynnymi sędziami TK jednak wstępny projekt nie był oficjalnym dokumentem Trybunału Konstytucyjnego, przegłosowanym przez Zgromadzenie Ogólne.

Udział sędziów TK w opracowaniu założeń oraz wstępnego, roboczego projektu przedłożenia – na etapie przedlegislacyjnym, zanim Prezydent RP zainicjował prace legislacyjne w Sejmie – nie może być traktowany jako działanie formalne, rozstrzygające o *meritum* regulacji.

Trybunał Konstytucyjny przekazał Prezydentowi RP wstępną, roboczą wersję (propozycję) projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w marcu 2013 r. Prezydent RP – po konsultacji merytorycznej niektórych proponowanych rozwiązań z Sądem Najwyższym

i Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz po wstępnych konsultacjach politycznych z przedstawicielami klubów parlamentarnych – zweryfikował ów wstępny projekt wprowadzając do niego zmiany (między innymi usunięty został górny cenzus wieku w art. 18 ust. 1 pkt 6 wstępnego projektu oraz art. 102 ust. 2 wstępnego projektu – odnoszący się do wyroków interpretacyjnych i zakresowych, a art. 120 ust. 2 wstępnego projektu – traktujący o utracie mocy postanowienia o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta – został doprecyzowany) i dopiero wówczas, 11 lipca 2013 r., wniósł projekt ustawy do Sejmu (druk sejmowy [1590](#)).

### **Czy Trybunał miał prawo sporządzać projekt ustawy dla siebie samego?**

Jak zauważono wyżej, ze względu na ściśle fachowy charakter potrzebnych zmian, żaden z podmiotów zewnętrznych, dysponujących inicjatywą ustawodawczą, nie przygotowałby projektu ustawy z własnej inicjatywy. Dlatego też podjęta została decyzja o przygotowaniu wstępnego, roboczego projektu przedłożenia wraz z wnioskiem do Prezydenta RP (zwyczajowo wnoszącego do Sejmu projekty ustaw związanych z władzą sądowniczą), żeby zechciał skorzystać ze swego prawa inicjatywy ustawodawczej.

Przygotowywanie wstępnych projektów ustaw – przez najwyższe sądy i inne organy państwa – jest w Polsce niekwestionowaną dotąd tradycją. Jako przykłady można tu podać prace: nad prawem (ustrojowym i proceduralnym) dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. oraz nad ustawami o Sądzie Najwyższym i o Najwyższej Izbie Kontroli.

Warto przypomnieć, że Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) – w [opinii nr 3](#) (z 19 listopada 2002 r.) dla Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasad i przepisów regulujących zagadnienia zachowań sędziów w sferze zawodowej, w szczególności etyki, niegodnego zachowania i bezstronności – wskazała, iż „sędziowie (...) powinni (...) odgrywać aktywną rolę w przygotowywaniu przepisów dotyczących ich statusu, a bardziej ogólnie – funkcjonowania systemu sądowniczego” (§ 34 opinii).

Podkreślić trzeba, że takie wstępne projekty ustaw zawsze są przedmiotem analizy przez służby prawne organu konstytucyjnego mającego prawo inicjatywy ustawodawczej. Następnie zaś przechodzą całą „ścieżkę legislacyjną”, są przedmiotem prac parlamentu w normalnym trybie i to ustawodawca podejmuje – suwerennie – decyzję o ostatecznym kształcie ustawy i o jej losie: uchwaleniu albo odrzuceniu. W żadnym więc razie nie można

zatem twierdzić, że Trybunał Konstytucyjny, albo którakolwiek z wymienionych instytucji, „same sobie napisały ustawy”.

### **Jaką procedurę wyłaniania kandydatów na sędziów TK przewidywał projekt ustawy o TK z 2015 r. i co się z nią stało w toku prac parlamentarnych?**

Jedynym z fundamentów wstępnego projektu przedłożenia, przekazanego przez Prezesa TK Prezydentowi RP było skonstruowanie nowej – od lat postulowanej przez organizacje pozarządowe – procedury wyboru sędziów TK, która maksymalnie ograniczałaby, istniejącą wśród polityków, pokusę posiadania „swojego sędziego”<sup>1</sup> („swoich sędziów”) w Trybunale Konstytucyjnym. Celem była ustawowa instytucjonalizacja doboru – profesjonalnego, odpolitycznionego i wykluczającego podział „łupów partyjnych”.

W przedstawionym przez Prezydenta RP projekcie ustawy o TK (druk sejmowy [1590](#), art. 19–23 projektu) przewidziana została dwuetapowa procedura zgłaszania kandydatów na sędziów TK. W pierwszym etapie, najpóźniej na 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego TK, Marszałek Sejmu miał obwieszczać możliwość zgłaszania osób, spośród których mogliby być następnie zgłaszani kandydaci na sędziów TK. W ciągu dwóch miesięcy od tego obwieszczenia miało następować zgłaszanie ”kandydatów na kandydatów” przez: grupy piętnastu posłów, Zgromadzenia Ogólne Sędziów: Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowe Rady: Sądownictwa i Prokuratury, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Izbę Radców Prawnych, Krajową Radę Notarialną oraz rady wydziałów prawa uczelni (uprawnionych do nadawania habilitacji w zakresie nauk prawnych), radę naukową Instytutu Nauk Prawnych, Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, a także Komisję Prawniczą Polskiej Akademii Umiejętności. Każdy z tych podmiotów miał mieć prawo zgłoszenia jednej osoby, a Marszałek Sejmu, po dokonaniu kontroli formalnej (czy zgłoszenie pochodzi od podmiotu uprawnionego i zawiera wymagane dane, oraz czy sam zgłoszony spełnia wymagania i wyraził zgodę na kandydowanie), miał sporządzać listę osób zgłoszonych i przekazywać ją posłom wraz z podaniem do publicznej wiadomości (nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji

---

<sup>1</sup> Sędziowie TK są osobami powszechnie znanymi, o uznanym dorobku zawodowym w wielu dziedzinach. Ich osobista znajomość z wieloma ludźmi, w tym aktywnymi w sferze naukowej, kulturalnej czy politycznej nie jest niczym dziwnym ani niewłaściwym. Tego rodzaju znajomości nie oznaczają jednak podatności sędziów TK na jakiegokolwiek „sugestie” polityków i – jak dotąd – w Trybunale Konstytucyjnym przyjęta była zasada, że „nikt nie jest sędzią którejś partii”, a sympatie polityczne zostają „za drzwiami Trybunału”. Dzielenie sędziów TK, dawniej, obecnie albo na przyszłość, na „sędziów władzy” i „sędziów opozycji” jest wynikiem fundamentalnego nieporozumienia. W Trybunale Konstytucyjnym zasiadali, zasiadają i zawsze zasiadać powinni tylko sędziowie Konstytucji.

sędziego TK). To spośród osób znajdujących się na liście Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej pięćdziesięciu posłów miały zgłaszać kandydatów na sędziów TK (nie później niż na 2 miesiące przed upływem kadencji sędziego TK), w celu wyboru sędziów przez Sejm stosownie do art. 194 Konstytucji.

Tej półrocznej procedurze towarzyszyła swoista czteroletnia karencja – zakaz kandydowania do Trybunału Konstytucyjnego byłych posłów (na Sejm albo do Parlamentu Europejskiego) i senatów (w dniu wyboru do Trybunału Konstytucyjnego musiały upłynąć co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu).

Cała, zaproponowana przez Prezydenta RP, nowa procedura zgłaszania „kandydatów na kandydatów” na sędziów TK została skreślona w trakcie prac Podkomisji Nadzwyczajnej (na [posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2015 r.](#) jednogłośnie przyjęto poprawki posła Roberta Kropiwnickiego i poseł Krystyny Pawłowicz w sprawie usunięcia art. 19–23 projektu ustawy). W [sprawozdaniu](#) tej podkomisji tryb wyboru sędziów TK został określony w art. 19–21 projektu, przewidujących, że prawo zgłaszania kandydatów – nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji sędziego TK (a w razie wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji – w terminie 21 dni) przysługiwałoby Prezydium Sejmu i grupie pięćdziesięciu posłów.

Następnie, podczas posiedzenia – [6 maja 2015 r.](#) – połączonych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawczej, rozpatrujących sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej, nastąpiło – na wniosek posła Witolda Pahl – skrócenie terminu zgłaszania kandydatów z czterech do trzech miesięcy. Taki tryb wyboru sędziów TK został ostatecznie uchwalony i znalazł się w tekście ustawy przekazanym Senatowi.

Podczas prac połączonych senackich Komisji: Ustawodawczej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, [12 czerwca 2015 r.](#), przyjęta została poprawka senatora Piotra Zientarskiego, która – mocą dodawanych do projektu art. 18a–18d przywracała „preselekcję” kandydatów zaproponowaną w projekcie Prezydenta RP (poszerzając dodatkowo grono podmiotów uprawnionych do wstępnego zgłaszania kandydatów na sędziów TK o grupę dziesięciu senatorów; druk senacki nr [915Z](#)). Poprawka ta została następnie [przyjęta przez Senat](#).

Komisje sejmowe pracujące – [23 czerwca 2015 r.](#) – nad stanowiskiem Senatu (druk sejmowy nr [3507](#)), na wniosek posła Roberta Kropiwnickiego negatywnie zaopiniowały tę poprawkę (druk sejmowy nr [3512](#)), co Sejm ostatecznie przegłosował [25 czerwca 2015 r.](#) ([głosowanie nr 61](#)).

W toku prac parlamentarnych, Prezes TK i jego sędziowie prezentowali niezmiennie pozytywne stanowisko wobec regulacji przewidującej „preselekcję” kandydatów na sędziów TK.

### **Jak przebiegały prace legislacyjne nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym?**

Pierwsze czytanie projektu ustawy o TK odbyło się podczas 47 posiedzeniu Sejmu [29 sierpnia 2013 r.](#) Został on skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz do Komisji Ustawodawczej, które powołały ([11 grudnia 2013 r.](#)) podkomisję nadzwyczajną<sup>2</sup>.

Pierwsze posiedzenie podkomisji nadzwyczajnej zostało poprzedzone kilkugodzinnym seminarium<sup>3</sup> z udziałem między innymi ekspertów, którzy przygotowali opinie o projekcie ustawy. Na różnych etapach prac posłowie zasięgnęli opinii: [Sądu Najwyższego](#), [Prokuratora Generalnego](#), [Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa](#), [Naczelnej Rady Adwokackiej](#) i [Krajowej Rady Sądownictwa](#), trzech opinii Biura Analiz Sejmowych ([opinia 1](#), [opinia 2](#), [opinia 3](#)) i sześciu opinii ekspertów zewnętrznych: prof. Bogusława Banaszaka ([opinia 1](#), [opinia 2](#)), [prof. Marka Chmaja](#), dr. hab. Dariusza Dudka ([opinia 1](#), [opinia 2](#)) i [dr. hab. Marcina Wiącka](#). [Sprawozdanie](#), przedstawione przez podkomisję 9 kwietnia 2015 r., stało się przedmiotem prac połączonych komisji [6](#) i [12](#) maja 2015 r., zakończonych przedstawieniem sprawozdania (druk sejmowy nr [3397](#)).

Drugie czytanie projektu ustawy o TK miało miejsce podczas 93 posiedzeniu Sejmu [26 maja 2015 r.](#) Projekt ponownie został skierowany do komisji, które po pracach [tegoż dnia](#) przedstawiły dodatkowe sprawozdanie (druk sejmowy nr [3397-A](#)).

Trzecie czytanie projektu ustawy o TK miało miejsce podczas 93 posiedzeniu Sejmu [27 maja 2015 r.](#) i zakończyło się [głosowaniem](#). Ustawa została przekazana Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu 28 maja 2015 r. (druk senacki nr [915](#)).

W Senacie, po zasięgnięciu opinii [Biura Legislacyjnego](#) (wpłynęły też opinie: [Naczelnej Rady Adwokackiej](#), [Krajowej Izby Radców Prawnych](#), [Komitetu Nauk Prawnych PAN](#), [Śląskiego Związku Gmin i Powiatów](#) i [Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka](#)), ustawa została skierowana do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji

---

<sup>2</sup> W składzie: Andrzej Dera, Michał Kabaciński, Robert Kropiwnicki, Krystyna Pawłowicz, Stanisław Piotrowicz, Damian Raczkowski, Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska, Michał Szczerba, Piotr Zgorzelski. Podkomisja odbyła 17 posiedzeń, w tym: w 2014 r. – 10 posiedzeń (19 marca, 3 i 24 kwietnia, 8 i 29 maja, 10 i 22 lipca, 28 sierpnia, 8 i 21 października), a w 2015 r. – 7 posiedzeń (13 stycznia, 4 lutego, 3, 5, 18 i 19 marca oraz 9 kwietnia; jak widać wzmożenie prac podkomisji nastąpiło w marcu 2015 r.).

<sup>3</sup> Patrz: Robert Kropiwnicki (red.), *Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk sejmowy nr 1590) Warszawa, 4 marca 2014 r., Warszawa 2014.

Ustawodawczej, których [posiedzenie](#) odbyło się [10 czerwca 2015 r.](#) (sprawozdanie w druku senackim nr [915A](#)). Senat pracował nad ustawą podczas 76 posiedzenia [12 czerwca 2015 r.](#) i skierował ją ponownie do komisji, których [posiedzenie](#) odbyło się [tegoż dnia](#) (sprawozdanie w druku senackim nr [915Z](#)), po czym przyjął [uchwałę](#) wprowadzając poprawki do ustawy.

Komisje sejmowe pracowały nad uchwałą Senatu [23 czerwca 2015 r.](#) i przedstawiły sprawozdanie (druk sejmowy nr [3512](#)).

Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu na 95 posiedzeniu [25 czerwca 2015 r.](#)

[Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym](#) została uchwalona 25 czerwca 2015 r. i przekazana Prezydentowi RP do podpisu 30 czerwca 2015 r. Prezydent podpisał ją 21 lipca 2015 r., po czym została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw z 30 lipca 2015 r. pod poz. [1064](#) i weszła w życie (z wyjątkiem jednego przepisu) z dniem 30 sierpnia 2015 r.

Ani w toku prac przygotowawczych w Trybunale Konstytucyjnym (trwających od 2010 r. do marca 2013 r.), ani przez większość czasu niemal dwuletnich prac parlamentarnych nad projektem ustawy o TK (rozpoczętych wniesieniem do Sejmu projektu w lipcu 2013 r.), nie brano pod uwagę wyborów prezydenckich i parlamentarnych, a w posiedzeniach plenarnych, posiedzeniach obu komisji sejmowych oraz specjalnie powołanej podkomisji aktywny udział brali posłowie z wszystkich klubów parlamentarnych.

### **Z czego wynikał i na czym polegał udział Prezesa i sędziów TK w pracach parlamentarnych?**

W pracach parlamentarnych nad projektem ustawy o TK brało udział – w charakterze zapraszanych na posiedzenia gości – trzech sędziów TK: Prezes Andrzej Rzepliński, wiceprezes Stanisław Biernat i sędzia Piotr Tuleja (którego udział w pracach wynikał z długoletniego doświadczenia zawodowego jako dyrektora Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków), a także Szef Biura TK Maciej Graniecki. W zależności od potrzeb niekiedy towarzyszyli im również dyrektor Zespołu Orzecznictwa i Studiów Biura TK oraz Sekretarz Trybunału (o składzie delegacji na konkretne posiedzenie podkomisji lub komisji decydował Prezes TK). Podczas prac sejmowych komisji i podkomisji występowali oni jako przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego, formalnie zaproszeni na kolejne posiedzenia tych organów przez ich przewodniczących, na podstawie art. 154

ust. 3 *in fine* Regulaminu Sejmu<sup>4</sup>. Podobnie, podczas prac senackich, byli oni zapraszani na każde posiedzenie. W tej sytuacji – kierując się zasadą współdziałania władz publicznych, będącą fundamentem ustroju państwa i zobowiązującą do lojalnej i wzajemnej współpracy sądu konstytucyjnego i parlamentu zawsze, gdy istnieje do tego wspólna płaszczyzna działań – wymienieni sędziowie mieli nie tylko prawo, ale też obowiązek odpowiedzieć na zaproszenie osób reprezentujących organy władzy ustawodawczej i uczestniczyć, wspierani przez pracowników Biura TK, w posiedzeniach. Nie kolidowało to z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), ani z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Prace legislacyjne, w których uczestniczyli sędziowie TK, toczyły się nad ustawą o fundamentalnym znaczeniu dla jego funkcjonowania. Nie mogły zatem pozostać poza zakresem jego zainteresowania, zarówno w aspekcie dostępu do informacji o przebiegu postępowania, jak i merytorycznego wsparcia prac ustawodawczych. Obecność sędziów TK – dysponujących wiedzą o praktyce jego funkcjonowania oraz specjalistyczną wiedzą prawniczą z dziedziny będącej przedmiotem regulacji – miała na celu wyjaśnianie przepisów projektu oraz udzielanie odpowiedzi na pytania posłów o praktykę trybunalską.

Jest oczywiste, że sędziowie TK nie mogli wpływać na treść projektowanej regulacji, ta bowiem była kształtowana przez posłów zgłaszających poprawki do projektu ustawy i biorących udział w głosowaniach. Rola sędziów TK sprowadzała się do zajmowania stanowiska co do *meritum* konkretnych kwestii prawnych. Polegało to najczęściej na udzielaniu odpowiedzi na pytania przewodniczącego obrad. Wszelkie opinie sędziów TK były wygłaszane publicznie i zostały zarejestrowane<sup>5</sup> co oznacza, że zachowana została pełna transparentność ich zachowań w toku prac parlamentarnych.

Należy wskazać, że Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) – w [opini nr 3](#) (z 19 listopada 2002 r.) dla Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasad i przepisów regulujących zagadnienia zachowań sędziów w sferze zawodowej, w szczególności etyki, niegodnego zachowania i bezstronności – stwierdziła, iż „sędziowie powinni mieć możliwość uczestnictwa w pewnych debatach dotyczących krajowej polityki sądowej. Powinni oni konsultować i odgrywać aktywną rolę w przygotowywaniu przepisów dotyczących ich statusu, a bardziej ogólnie – funkcjonowania systemu sądowego” (§ 34 opinii).

---

<sup>4</sup> „W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć (...) inne osoby” (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.).

<sup>5</sup> Patrz: nagrania posiedzeń podkomisji nadzwyczajnej oraz nagrania i stenogramy posiedzeń komisji sejmowych i senackich oraz obu izb parlamentu, dostępne na stronach [Sejmu RP](#) i [Senatu RP](#).



Udział najwyższych sądów w pracach legislacyjnych nad aktami prawnymi ich dotyczącymi jest standardem europejskim, co znajduje odzwierciedlenie choćby w art. 281 [Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#), w myśl którego „Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest określony w odrębnym protokole”, a „Parlament Europejski i Rada (...) mogą zmienić postanowienia Statutu (...)” przy czym działają one albo „na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po konsultacji z Komisją” albo też „na wniosek Komisji i po konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości”.

Na marginesie warto wskazać, że przedstawiciele instytucji i organów państwowych – niezależnych od ustawodawcy i Rady Ministrów<sup>6</sup> – systematycznie biorą udział w pracach legislacyjnych i proszeni są o zajmowanie stanowisk i udzielanie konsultacji posłom. Odnosi się to także przedstawiciele władzy sądowniczej, w tym [Pierwszego Prezesa i sędziów Sądu Najwyższego](#), czy [Prezesa i wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego](#). W przeszłości, w pracach ustawodawczych nad przepisami o ustroju i zasadach finansowania Trybunału Konstytucyjnego, brali udział i zabierali głos Prezesi TK, jego sędziowie i sędziowie w stanie spoczynku<sup>7</sup>. Nie było to w żaden sposób kontestowane, ani nie formułowano na tej podstawie supozycji stronniczości sędziów.

### **Jaka jest treść art. 137 i kiedy został on dodany do ustawy o TK z 2015 r.?**

Przepis przejściowy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), dający Sejmowi VII kadencji prawo zgłoszenia kandydatów na wszystkie stanowiska sędziów TK, których kadencje upływały w 2015 r., został zaproponowany przez posła Roberta Kropiwnickiego podczas obrad połączonych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawczej [12 maja 2015 r.](#) (poprawka polegała na dodaniu do projektu art. 135a; art. 137 projektu regulował ówczasie wejście ustawy w życie). Motywując propozycję, pomysłodawca poprawki stwierdził: „żeby nie blokować prac Trybunału, proponuję, aby do sędziów, których kadencje upływają w tym roku, zastosować taką procedurę wyboru, żeby móc zgłaszać kandydatury w ciągu 30 dni od czasu wejścia w życie ustawy. Ponieważ my zdecydowaliśmy w tym projekcie ustawy, że sędziowie będą zgłaszani trzy miesiące przed upływem ich kadencji, a ustawa wejdzie w życie w okresie krótszym niż trzy miesiące od upływu kadencji sędziów

---

<sup>6</sup> Patrz np.: udział [Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych](#) czy [Rzecznika Praw Obywatelskich](#).

<sup>7</sup> Patrz np.: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/SPC-93>, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/NKZ-3>, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/NKZ-4>.

sprawujących obecnie urząd. Dlatego proponuję takie przepisy przejściowe, które mają zastosowanie tylko do kadencji, które upływają w roku 2015, żeby móc zgłosić nowe kandydatury”. Propozycja została przyjęta i w sprawozdaniu połączonych Komisji treść normatywna oznaczona została jako art. 136 projektu (druk sejmowy nr [3397](#)). Skreślenie tego przepisu nie było na tym etapie zgłoszone jako wniosek mniejszości, mimo że posłowie złożyli ich ponad czterdzieści.

W czasie drugiego czytania – [27 maja 2015 r.](#) – poprawka nr 52, polegająca na skreśleniu art. 136 projektu (złożona dzień wcześniej przez klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości i negatywnie zaopiniowana przez [połączone komisje](#); druk sejmowy nr [3397-A](#)) [została odrzucona](#). Przepis ten uzyskał ostatecznie – w tekście ustawy przekazanym Senatowi RP – numer 135 (druk senacki nr [915](#)).

Artykuł 135 ustawy był – [10 czerwca 2015 r.](#) – przedmiotem obrad połączonych senackich Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej, które proponowały jego skreślenie (poprawka nr 32, druk senacki nr [915A](#)). Po pracach Senatu RP *in pleno* i ponownych [pracach połączonych Komisji](#) (poprawka nr 83, druk senacki nr [915Z](#)) poprawka polegająca na skreśleniu tego przepisu została [odrzucona](#).

Ostateczna numeracja tego przepisu – jako art. 137 ustawy o TK z 2015 r. – została ustalona po rozpatrzeniu przez Sejm poprawek Senatowi.

Konieczne jest podkreślenie, że ani wstępny, roboczy projekt przedłożenia z 2013 r., przygotowany przez zespół sędziów TK, ani też projekt ustawy wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP, nie zawierały jakiegokolwiek postanowienia odnoszącego się do wyboru sędziów TK w 2015 r. O wprowadzenie do projektu późniejszego art. 137 ustawy o TK z 2015 r., sędziowie TK nie byli pytani – ani przez przewodniczącego podkomisji, ani przez przewodniczącą posiedzeniom połączonych komisji sejmowych – i nie zabierali w tej sprawie głosu.

Należy też zwrócić uwagę, że w toku prac parlamentarnych (na posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej [19 marca 2015 r.](#)) Prezes TK zaproponował, by nowa ustawa weszła w życie dopiero 1 stycznia 2016 r. (wybór sędziów TK w 2015 r. odbyłby się wówczas na zasadach wynikających z ustawy o TK z 1997 r.), co jednak nie zostało „podchwyczone” przez członków podkomisji (żaden z posłów nie „przejął” poprawki).

### **Jaka była reakcja na przyjęcie regulacji zawartej w art. 137 ustawy o TK?**

27 maja 2015 r., po odrzuceniu przez Sejm poprawki polegającej na skreśleniu w projekcie ustawy art. 136, poseł Wojciech Szarama, odnosząc się do wyjaśnień posła Roberta Kropiwnickiego, [stwierdził](#): *„Ten głos upewnił mnie co do intencji projektodawców. Sprawa jest jednoznaczna, został wprowadzony przepis przejściowy, który ma doprowadzić do tego, że Sejm tej kadencji wybierze wszystkich pięciu sędziów TK. Opinie konstytucjonalistów były zupełnie oczywiste i jasne. Sejm tej kadencji powinien wybrać trzech sędziów trybunału, Sejm następnej kadencji – dwóch, bo taka jest logika zdarzeń, takie są terminy związane z zakończeniem działalności przez poszczególnych sędziów. Natomiast tutaj mamy do czynienia z taką sytuacją, w której chce się doprowadzić poprzez swego rodzaju kruczek prawny, zresztą całkowicie nieudolny, do tego, że będzie mógł być zawarty pewien kontrakt co do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jest to sytuacja niedopuszczalna, niezgodna nie tylko z duchem tej ustawy, ale także z duchem konstytucji. Chcemy mieć w Polsce Trybunał Konstytucyjny, a nie trybunał kontraktowy”* ([stenogram](#) 93 posiedzenia Sejmu, s. 168).

Na pytanie senatora Andrzeja Matusiewicza, zadane 11 czerwca 2015 r. (w czasie obrad nad informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.), o to, który Sejm (VII, czy VIII kadencji) powinien wybrać sędziów TK, Prezes TK Andrzej Rzepliński odpowiedział: *„(...) to jest pytanie bardzo mocno polityczne, a ja nie mam kompetencji do brania udziału w polityce. W przypadku projektu ustawy przedłożonej 13 lipca 2013 r., gdyby ona była uchwalona nawet nie w jakiejś specjalnie pospiesznej (...) procedurze legislacyjnej, ten problem by nie zaistniał (...) mogliśmy w 2013 r. zakładać, że wybory będą jesienią 2015 r., bo taki jest kalendarz konstytucyjny. (...) Ja nie brałem udziału w dyskusji i ze mną te przepisy też nie były konsultowane, a gdyby nawet była taka próba konsultacji, to nie wziąłbym w tym udziału (...) Argument podnoszony w dyskusji był taki, że nowo wybrany Sejm zbierze się najwcześniej 4–6 listopada tego roku, a więc wtedy, kiedy już nie będzie trzech sędziów. (...) Dopiero na drugim posiedzeniu mógłby przystąpić do wskazania przez grupę co najmniej pięćdziesięciu posłów kandydatów na sędziów konstytucyjnych. To by oznaczało, że przez trzy miesiące, zanim pojawią się nowi sędziowie (...) a więc mniej więcej do marca 2016 r. Trybunał pozbawiony byłby obecności i pracy pięciu sędziów, to jest jednej trzeciej składu. W przypadku dużych liczb pięć to oczywiście jest nic, ale w małym sądzie – a sąd konstytucyjny jest małym sądem (...) – brak jednego sędziego, także wtedy, kiedy*

*przez miesiąc choruje (...) powoduje istotne zaburzenia w funkcjonowaniu. Chodzi o wyznaczanie rozpraw, terminów narad, w których musi brać udział ustawowa liczba sędziów; to wszystko powoduje opóźnienia. A tutaj po prostu tych sędziów by nie było, mniej więcej przez pięć miesięcy w jednym przypadku, a w drugim – przez cztery miesiące. (...) Gdyby pan senator pytał mnie o konstytucyjność takiego zabiegu, to też trudno by mi było w tym momencie się deklarować, bo nie wiem, jakie byłoby rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, ale konstytucja nie rozstrzyga o tym, jaki powinien być okres między głosowaniem w sprawie kandydata na sędziego konstytucyjnego a ostatnim dniem na jego zgłoszenie. Tak więc tutaj ustawodawca ma pewien luz, co nie oznacza, że ma luz absolutny (...) można proponować kandydatów o bardzo wysokich walorach moralnych oraz zawodowych, którym nie sposób zarzucić jakiegokolwiek zaangażowania w nie tylko bieżącą walkę polityczną i którzy będą w sposób odpowiedzialny pełnić funkcje sędziego konstytucyjnego, sprawując bardzo silną władzę, jaką ma nie tylko Trybunał Konstytucyjny jako taki, ale każdy z sędziów konstytucyjnych, co czasami wręcz fizycznie odczuwamy”* ([stenogram](#) 76 posiedzenia Senatu, s. 22–23).

### **Jakie były możliwości zaskarżenia ustawy o TK z 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego?**

Kontrola zgodności z Konstytucją ustawy o TK z 2015 r., w tym jej art. 137, mogła zostać zainicjowana – po jej uchwaleniu, a przed podpisaniem – przez Prezydenta RP, lub – po jej ogłoszeniu – przez każdy z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Poddanie tej ustawy kontroli Trybunału Konstytucyjnego było więc możliwe trzema drogami.

Po pierwsze, wnioskiem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, złożonym przed podpisaniem ustawy, czyli w trybie tzw. kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji); Prezydent RP nie wystąpił z takim wnioskiem i podpisał ustawę w konstytucyjnym terminie 21 dni.

Po drugie, wnioskiem Prezydenta RP Andrzeja Dudy, złożonym po dniu Jego zaprzysiężenia (co miało miejsce 6 sierpnia 2015 r.; art. 191 ust. 1 pkt 1 *in principio*); Prezydent RP nie wystąpił z takim wnioskiem i długo nie wypowiadał się w tej sprawie publicznie, natomiast nie przyjął ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm VII kadencji 8 października 2015 r.

Po trzeciej, wnioskiem grupy pięćdziesięciu posłów albo trzydziestu senatorów (albo innych podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), złożonym po opublikowaniu ustawy o TK z 2015 r. w Dzienniku Ustaw (co nastąpiło 30 lipca 2015 r.). Ustawa o TK została wprawdzie zaskarżona przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości, ale nastąpiło to dopiero 23 października 2015 r. (sprawa otrzymała sygnaturę [K 29/15](#)), czyli niemal 3 miesiące po jej opublikowaniu, w dwa tygodnie po dokonaniu przez Sejm VII kadencji wyboru pięciu sędziów i na dwa dni przed wyborami parlamentarnymi. Wniosek ten został – już po wyznaczeniu terminu rozprawy – [cofnięty](#) (10 listopada 2015 r.). Po niewielkiej modyfikacji, został on złożony ponownie, tym razem przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej (sprawa otrzymała sygnaturę [K 34/15](#)).