



Klub Parlamentarny

Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, 23 października 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Aleja Jana Christiana Szucha 12 A

00 – 918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA

wpl.
dnia

23. 10. 2015

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji

według załączonej listy

reprezentowanych przez Pana
posła Wojciecha Szaramę

Uczestnicy:

1. Sejm RP – organ, który
uchwalił zaskarżoną ustawę.
2. Prokurator Generalny

Wniosek

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia
25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064)**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, my niżej podpisani posłowie na Sejm, działając przez wskazanego przedstawiciela, wnosimy o stwierdzenie, że ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 112, art. 144 ust. 3 pkt 21, art. 191 ust. 1, art. 193, art. 194 ust. 1, art. 196, art. 197 Konstytucji RP.

W szczególności niezgodność ta polega na tym, że:

- art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 i art. 197 Konstytucji;
- art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji
- art. 12 ust. 1 i ust. 5 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji;
- art. 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji
- art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są sprzeczne z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji RP;
- art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji.
- art. 21 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji RP;
- art. 104 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji;
- art. 137 w związku z art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji;
- art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Wojciecha Szaramę.

Uzasadnienie

- 1. Art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny art. 2 i art. 197 Konstytucji ponieważ narusza zasadę tzw. przyzwoitej legislacji i związaną z nią zasadę określoności przepisów prawa oraz przekracza zakres konstytucyjnej delegacji dla ustawodawcy.**

Część Konstytucji poświęcona Trybunałowi Konstytucyjnemu określa pozycję ustrojową Trybunału i jego kompetencje oraz zawiera najważniejsze z punktu widzenia ustrojodawcy zasady jego organizacji i funkcjonowania. Szczegółowe unormowanie organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed nim Konstytucja w art. 197 odsyła do uregulowania w ustawie zwykłej.

W art. 197 Konstytucji czytamy, że „*Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa*”. Nie ma w Konstytucji więc mowy o tym, aby do ustawodawcy należała regulacja jakiegokolwiek części kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Jednak art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym określa kompetencje Trybunału. Tym samym ustawodawca wyszedł tu poza ramy delegacji ustalone w art. 197 Konstytucji dla ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W tym miejscu należy dodać, że w nawiązaniu do całokształtu unormowania konstytucyjnego dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego, w nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że „Konstytucja uregulowała wyczerpująco właściwości TK. Do regulacji ustawowej odesłano jedynie organizację oraz tryb postępowania TK” (por. M. Masternak-Kubiak, Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1998, s. 17). Przyjęty art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawiera w istocie regulację powtarzającą unormowania konstytucyjne. Tak więc art. 3 ust. 1 pkt 1,2,3 oraz art. 3 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią kopię odpowiednio 188 pkt. 1-4 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powtarza postanowienia art. 189 Konstytucji, a art. 3 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powieliła ideę art. 79 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 3 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym czyni to z art. 193 Konstytucji. Art. 3 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w nieco zmodyfikowanej formie powtarza regulacje art. 131 ust. 1 zd. 2 i 3 Konstytucji.

Ustawa mająca rozwijać postanowienia Konstytucji nie powinna ich powtarzać. Z treści art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w istocie nie wynika nic nowego i wynikać nie może, ponieważ oznaczałoby to przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu nowych kompetencji nie ustanowionych w Konstytucji. Stopień uszczegółowienia kompetencji Trybunału w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest w istocie większy niż sformułowania zawarte w Konstytucji. W sumie trudno znaleźć racjonalne powody dla tej regulacji. Tym samym art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza tym samym regułę tzw. przyzwoitej legislacji wyprowadzoną przez Trybunał z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotą tej reguły jest wyznaczenie konstytucyjnych standardów prawidłowości poczynań prawodawcy.

W tym miejscu należy podkreślić, że § 4 pkt. Zasad Techniki Prawodawczej stanowi: „ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach”. Odnosi się to niewątpliwie również do powtarzania przepisów ustawy zasadniczej – Konstytucji RP. W polskiej nauce prawa nie ma zgodności, co do tego, czy zasady techniki prawodawczej mogą stanowić kryterium oceny konstytucyjności ustawy. Według poglądów niektórych jej przedstawicieli tak powinno być (por. np. D. Salitra, Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 4/2000, s. 47; S. Wojtczak, Zasady techniki prawodawczej – kilka uwag dodatkowych, Państwo i Prawo 10/2005, s. 45-47).

Także zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one Konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3 poz. 51). Uwagi te zachowują aktualność i w obecnym stanie prawnym, gdy ZTP mają moc rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też nadal aktualne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że naruszenie tych zasad prowadzić może do naruszenia art. 2 Konstytucji statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego, a konkretnie istotnego jej elementu, jakim jest reguła tzw. przyzwoitej legislacji i związana z nią zasada określoności przepisów prawa. I z tym przypadkiem mamy do czynienia w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2. Art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji ponieważ narusza zasadę demokratycznego państwa prawa.

Sejm rozpatrując poprawki Senatu przyjął poprawkę usuwającą z tekstu ustawy ograniczenie do lat 4 kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w wyniku tych zmian przewidują jedynie tryb powoływania Prezesa i Wiceprezesa. W rezultacie długość kadencji Prezesa Trybunału nie jest w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w ogóle określona. W art. 12 ust. 2 ustawy czytamy: *„Kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne, nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji Prezesa Trybunału, spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W razie opróżnienia stanowiska Prezesa Trybunału, wyboru kandydatów dokonuje się w terminie 30 dni”*.

Tym samym kadencja Prezesa i Wiceprezesa zależeć będzie od czasu jaki pozostaje osobie wybranej do końca jej kadencji jako sędziego TK. W skrajnym przypadku może być więc równa kadencji sędziego i wynosić 9 lat. To samo dotyczy osób piastujących funkcje Wiceprezesa TK.

Spotyka się to z krytyką konstytucjonalistów. Przypomnijmy choćby zgłoszony w toku prac legislacyjnych pogląd M. Chmaja: *„zasadne byłoby wprowadzenie do nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym regulacji odnoszących się do kadencyjności stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Kadencyjność jest oczywistą konsekwencją wybieralności. Nakaz płynący z zasady kadencyjności splata się bowiem z obowiązkiem szanowania woli wyborców, wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania (zob. orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95). Wprowadzenie zasady sprawowania funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału przez ustalony z góry maksymalny czas [...] zapewniłoby obiektywną weryfikację prawidłowości wypełniania zadań przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. [...] Należy zastrzec, że kadencja Prezesa i Wiceprezesa powinna wygasać przed upływem wyżej wymienionego [...] okresu, w przypadku wygaśnięcia kadencji sędziego Trybunału, który pełni daną funkcję. [...] Nieograniczona możliwość pełnienia przez tę samą osobę, nawet przez dziewięć lat, funkcji Prezesa Trybunału, wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej, co jest powszechnie uznane za czynnik hamujący rozwój zarządzanej jednostki. Zatem warto w tym zakresie dostosować stan prawny do orzecznictwa Trybunału”*. (M. Chmaj, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy w Trybunale Konstytucyjnym*, Zeszyty Prawnicze BAS, 1/2014, s. 192-193)).

Dla uzasadnienia swojego stanowiska M. Chmaj powołał się na orzecznictwo TK dotyczące znaczenia roli kadencyjności obieralnych stanowisk kierowniczych w państwie demokratycznym (TK badał w powołanym orzeczeniu przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i zagadnienie kadencji członków rady nadzorczej spółdzielni). Trybunał stwierdził tam: *„zagadnienie kadencyjności organu zawsze jest związane z problemem walki z naturalną tendencją absolutyzacji posiadanej władzy, gdyż ma utrudniać jej monopolizację (zob. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002, s. 9). W tym celu dąży się do tego, aby stworzyć prawne możliwości zastępowania jednych piastunów władzy innymi, nie tylko w razie śmierci lub wystąpienia okoliczności zmuszającej do odebrania mandatu (zob. ibidem). „Nie nadużyje prawdopodobnie powierzonej władzy osoba, której pełnomocnictwa*

wygasają w określonym terminie (gdy tylko termin nie jest zbyt długi), powracając do szeregu zwykłych obywateli – jeśli pełnomocnictwa nie będą ponowione” (zob. ibidem, patrz też: orzeczenie z 15.7.2009 r., K 64/07, OTK-A 2009 r., nr 7, poz. 110).

Uwagi dotyczące kadencyjności mają charakter ogólny. Słusznie jednak zostały powołane dla uzasadnienia stanowiska wskazującego na niekonstytucyjność braku określenia długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału i warto je podtrzymać oraz skontrolować. Warto przy tym dodać jeszcze jeden argument pojawiający się w piśmiennictwie prawniczym – „*Mało kto utrzymuje się dziś dziewięć lat na jednym stanowisku. Tymczasem taką gwarancję ma z mocy ustawy Prezes Trybunału Konstytucyjnego*” (E. M. Radlińska, *Trybunał Konstytucyjny do wymiany? Brak kadencyjności hamuje rozwój*. Gazeta Prawna 13.01.2014 r.).

Ustrojodawca wprowadził też system kadencyjny dla Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji) i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji). Fakt, że w przypadku Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, taka norma nie została wprowadzona do Konstytucji, nie oznacza, że należy art. 194 ust. 2 rozumieć, jako zakazujący kadencyjności. Szczególnie jeśli – zgodnie z art. 197 Konstytucji - organizację Trybunału Konstytucyjnego określa ustawa, a inne zasady wywiedzione z Konstytucji i racjonalność za takim ograniczeniem optują.

Powyższe argumenty przemawiają za uznaniem sprzeczności rozwiązań dopuszczonych przez ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą państwa demokratycznego stanowiącą element ustanowionej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Utrzymanie tego rozwiązania jest bowiem nieracjonalne w świetle tej zasady. Dopuszcza nie tylko 9 letnią kadencję, ale może też prowadzić do wyboru na te funkcje kandydatów, których kadencja jako sędziów Trybunału skończy się wkrótce po ewentualnym mianowaniu.

Brak ustawowego określenia długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału w art. 12 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza też zasadę dostatecznej określoności prawa wyprowadzaną z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji RP. W tym kontekście należy przypomnieć następujące stanowisko TK – „*na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji*” (orzeczenie z 28.10.2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, Nr 9 poz. 138).

3. Art. 12 ust. 1 i ust. 5 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym są sprzeczne z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji ponieważ naruszają wskazaną tam prerogatywę Prezydenta.

W art. 12 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym czytamy: (1) *Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. (...). (5). Do Wiceprezesa Trybunału przepisy ust. 1, 2 i 4 stosuje się odpowiednio.*

W Konstytucji zagadnienie powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego regulowane jest w dwóch normach. W Art. 144, gdzie czytamy: (1) *Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.* (2) *Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.* (3) *Przepis ust. 2 nie dotyczy: (...) powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, (...).*

Do przedmiotu regulacji odnosi się też art. 194 ust. 2 Konstytucji. Czytamy tam: (2). *Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.*

Pierwsza z norm konstytucyjnych (art. 144 ust. 3 pkt 21) formułuje katalog aktów urzędowych określany „jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności)”, (patrz: pkt 3.3 wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt K 18/09), w którym umieszcza też prawo do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Istotę instytucji „prerogatywy” wskazuje treść art. 144 ust. 3 zd. 1, a mianowicie dokonane w nim wyłączenie skutków ust. 2 tego artykułu. *Ratio legis* tej konstrukcji polega na uwolnieniu Prezydenta w zakresie jego działań urzędowych od kontroli i możliwości blokowania ze strony Prezesa Rady Ministrów poprzez odmowę kontrasygnaty. *Wynika to z modelu ustrojowego Polski, gdzie Prezydent jest organem wyposażonym w szereg uprawnień władczych, pozwalających mu w ten sposób współkształtować politykę państwa w szeregu obszarów* (por. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09). Tym samym prerogatywy Prezydenta stanowią jego atrybuty, wyznaczają sferę samodzielnej władzy głowy państwa. To znaczy, że Prezydent RP korzysta z tych uprawnień na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem. Może z niej skorzystać, ale nie musi.

Należy jednak pamiętać, że problem swobody realizacji prerogatyw wykracza czasem poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. Wiąże się to z m.in. faktem, że niektóre przepisy kompetencyjne Konstytucji rozwijające procedurę korzystania z prerogatywy, wprowadzają w nią aktywność innych organów, na różnym poziomie decyzyjnym. Aktywność tych organów ma z reguły charakter ograniczający aspekt pozytywny prerogatywy, czyli warunkuje możliwość jej wykonania w różny sposób, przeważnie proceduralny. Innymi słowy, możliwość skorzystania przez Prezydenta z wykonania prerogatywy jest uzależniona od wyrażenia zgody lub inicjatywy tego drugiego organu. Nie wiąże się to jednak ze sferą decyzyjną Prezydenta w płaszczyźnie odmowy skorzystania.

Przykładem tego jest właśnie art. 194 ust. 2 Konstytucji, który podkreśla rolę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów przy wyborze Prezesa i Wiceprezesa. Doktryna określa to uprawnienie Zgromadzenia jako prawo do inicjatywy. Literalna wykładnia normy konstytucyjnej wskazuje na liczbę mnogą, czyli wielość kandydatów, jakich Zgromadzenie przedstawia Prezydentowi, nie określając ich w sposób konkretny, czyli liczbowo. W doktrynie znajdujemy też stanowiska, że Prezydent nie ma prawa odmówić wyboru jednej osoby z wskazanych kandydatów. Ten problem nie jest przedmiotem wniosku, ale warto zaznaczyć, że stanowisko takie wydaje się zbyt daleko idące. Prawo inicjatywy polega na uprawnieniu do przedstawienia, a nie może wymuszać decyzji na podmiocie decydującym.

To tak, jakby efektem inicjatywy ustawodawczej rządu musiało być zawsze uchwalenie ustawy, a Sejm nie mógłby odrzucić projektu.

Sprzecznosc art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją wynika z relacji między art. 194 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. Art. 194 ust. 2 Konstytucji jest wyjątkiem ograniczającym prerogatywę. Ograniczenie jako takie nie może naruszać jednak istoty uprawnienia głównego, czyli prerogatywy do powołania Prezesa i Wiceprezesa. Prerogatywa pozostaje prerogatywą, „niezależnie od tego, czy głowa państwa podejmuje ją całkowicie dyskrecyjnie, czy też w sposób związany” (por. pkt 6, wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. akt P 25/12). Dlatego nawet jeśli przez niektóre przepisy konstytucyjne prezydenckiej prerogatywy doznają blokady, to jest to działanie wyjątkowe i świadome, które musi być interpretowane literalnie i zawężająco, a nie w sposób dorozumiany, bo to władczy charakter prerogatyw wyznacza granice działania dla organów włączonych w procedury ich wykonywania.

W świetle powyższego, ograniczenie ustawowe liczby kandydatów wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego do dwóch, wydaje się ingerować w uprawnienie Prezydenta, sprowadzając je w rzeczywistości do *ius nudum*. Norma ustawy jest jakby powieleniem (jak wiele w ustawie) treści normy konstytucyjnej, ale rozszerza swą treść właśnie o wprowadzone literalne ograniczenie liczby kandydatów do dwóch. Jest to działanie sprzeczne z Konstytucją. Nawet jeśli chce się jakieś kryterium dla liczby kandydatów wprowadzić, to nie powinno ono być liczbowe. Zgromadzenie mogłoby dokonywać selekcji z perspektywy obiektywnych kryteriów np. doświadczenia, ale powinno przedstawiać Prezydentowi wszystkich kandydatów spełniających te kryteria. Jeśli miałyby zostać liczbowe, powinno zawierać większą liczbę kandydatów, co pozwoli Prezydentowi na faktyczne wykonywanie swego władztwa.

Nawet jeśli norma interpretacyjnie dopuszcza pozornie takie ustawowe rozstrzygnięcie, ponieważ dwie osoby („spośród kandydatów” – cyt.) spełniają kryterium liczby mnogiej, to niewątpliwie godzą w ducha uprawnienia Prezydenta z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. Właściwie dokonują przeniesienia istoty władztwa na Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sprowadzając Prezydenta niemalże do roli „notariusza” Zgromadzenia. W szczególności widoczne jest to przy założeniu, że Prezydent nie ma prawa odmówić wyboru jednej z dwóch wskazanych osób.

4. Art. 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim sędzią Trybunału Konstytucyjnego może zostać wybrany magister prawa kanonicznego.

Jednym z wybranych w dniu 9 października 2015 r. sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest magistrem prawa kanonicznego. Podejmując uchwałę o wyborze takiej osoby, Sejm nadał przepisom ustawy konkretną treść. Otóż wymóg posiadania magisterium prawa został spełniony poprzez posiadanie magisterium prawa kanonicznego.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji sędziowie Trybunału są wybierani spośród „osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w tym ogólnym kryterium można odnaleźć minimum treściowe. Jednym z elementów wynikającego z ww. regulacji konstytucyjnej jest warunek, aby zdolność kandydowania posiadały wyłącznie osoby z wykształceniem prawniczym (L. Garlicki, op. cit., pkt 9).

Standard ten jest przeniesiony na poziom ustawy (art. 18 pkt 1) i weryfikowany poprzez odesłanie do standardu kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Są one określone w ustawie o Sądzie Najwyższym, która w art. 22 mówi: *1. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołany ten, kto: (...) 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce;*

Wykonując tą normę ustawową, i dokonując weryfikacji, Sejm źle odtworzył standard konstytucyjny wymagający „wiedzy prawniczej”. Ustawa o Sądzie Najwyższym określa go jako ukończenie wyższych studiów prawniczych i uzyskanie w tym zakresie magisterium. Chodzi więc o „ogólne” studia prawnicze, a nie studia „wyspecjalizowane”, w zakresie jednej z wąskich gałęzi prawa i to prawa niepaństwowego. Pojęcie studiów prawniczych nie jest też literalnie tożsamy z wyższymi studiami w zakresie prawa kanonicznego. Na dodatek prawo kanoniczne jest prawem wewnętrznym organizacji pozarządowej, jaką jest Kościół. Powstaje pytanie, czy jest to „prawo” w rozumieniu ustawy o Sądzie Najwyższym? Wydaje się, że na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Przy potwierdzającej interpretacji, prowadziłyby to do możliwości dopuszczenia magistrów prawa kanonicznego nie tylko do pełnienia funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, ale i sędziego Sądu Najwyższego, czy innych zawodów prawniczych, a także do odbywania aplikacji prawniczych.

Dlatego w zakresie, w jakim przepis jest rozumiany jako możliwość posiadania magisterium prawa kanonicznego lub magisterium z innej wąskiej specjalności prawniczej, jest sprzeczny z Konstytucją.

5. Art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są sprzeczne z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji RP ponieważ naruszają zasadę autonomii Sejmu oraz zakres konstytucyjnej delegacji dla ustawodawcy.

Konstytucja nie określa szczegółowych zagadnień związanych z wyborami członków Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to m.in. terminu w którym należy składać wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w przypadku upływu kadencji sędziego.

Kwestii tej nie regulowała też ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Nie określała ona terminu na złożenie przez uprawnione podmioty wniosku w sprawie wyboru poszczególnych osób (zgłoszenie kandydaty) na stanowisko sędziego. Termin ten został ustalony w art. 30 ust. 3 Regulaminu Sejmu i wynosi 30 dni przed upływem kadencji sędziego Trybunału.

Dopiero nowa ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym określiła ten termin odmiennie. Jej art. 19 ust. 2 stanowi, że *„Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału.”* Z kolei jego ust. 3 mówi, że *„W przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, wynosi 21 dni”*. Regulację przejściową (dostosującą) wprowadza art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym 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 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”*.

Prezydencki projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wpłynął do Sejmu 11 lipca 2013 r. (druk sejmowy 1590). W pierwotnym brzmieniu ustalał on rozbudowaną procedurę wyboru kandydatów, która rozpoczynała się na 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego TK, a sam wniosek z listą kandydatów musiał zostać zgłoszony na 2 miesiące przed upływem ww. kadencji (art. 19-23 projektu ustawy o TK). Nie zawierał on odpowiednika dzisiejszego art. 137. Regulacja przejściowa została dodana w trakcie prac nad projektem w komisjach po pierwszym czytaniu (zob. art. 136, sprawozdanie komisji z 12 maja 2015 r., druk sejmowy nr 3397).

W przyjętym kształcie art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym naruszają zasadę autonomii regulaminowej Sejmu. Zasada autonomii regulaminowej wynika z art. 112 Konstytucji. Czytamy tam: „*Organizację wewnętrzną i porządek prac 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.*”

Polega ona nie tylko na wyłącznym prawie Sejmu do uchwalania swego Regulaminu, co znajduje umocowanie w art. 10 Konstytucji i zawartej w niej zasadzie podziału i równowagi władz, ale też zarezerwowaniu materii wskazanej w normie do wyłącznej regulacji regulaminowej. Nie oznacza to, że akty rangi ustawy nie regulują niektórych materii granicząco, lub nie wkraczają w ten obszar. (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, red. L. Garlicki, komentarz do art. 112, s. 8). Pytanie jednak o granice ingerencji.

Wątpliwości podniesione we wniosku były zgłaszane już w postępowaniu legislacyjnym. Podnoszono wówczas wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją regulacji wielostopniowego wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o ustawę. Czynie to eksperci Biura Analiz Sejmowych - M. Laskowska oraz A. Herbet: „*Z rozpatrywanym zagadnieniem łączy się jeszcze jeden dylemat, którego źródłem jest sposób ujęcia w art. 197 Konstytucji materii przekazanej do ustawowego uregulowania. Zgodnie z tym przepisem, ustawa ma określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim. Ustrojodawca nie wymienił w tym katalogu «sposobu wyboru» sędziów Trybunału, jak przykładowo uczynił to w odniesieniu do członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Zważywszy, że ustawa jest tzw. samoistnym źródłem prawa (niewymagającym szczegółowej delegacji do jej wydania), można byłoby dyskutować, czy podniesiona okoliczność może być jakimkolwiek argumentem w prowadzonych rozważaniach. Wynik tej dyskusji zdaje się jednak przesądzony, jeśli wziąć pod uwagę treść art. 112 Konstytucji, wyrażającego zasadę autonomii regulaminowej Sejmu. W efekcie trzeba przyjąć, że zarezerwowany dla Sejmu (cieszącego się autonomią w obszarze normowania wewnętrznych procedur działania) wybór sędziów Trybunału nie powinien być poddawany na mocy ustawy ingerencjom ze strony zewnętrznych względem niego organów i instytucji*”. (Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy w Trybunale Konstytucyjnym, w: Zeszyty Prawnicze BAS, nr 1 (41)/2014, s. 142).

Powyższa argumentacja wydaje się zasadna również w przypadku zmiany charakteru unormowania dotyczącego terminu zgłoszenia kandydatów na sędziów i włączenia tej kwestii do materii ustawowej, podczas gdy z art. 112 Konstytucji wynika, iż kwestie „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów” stanowią materię regulaminową.

Tym samym przytoczone normy ustawowe są również sprzeczne z art. 197 Konstytucji, który deleguje na ustawodawcę możliwość regulacji tylko w kwestii organizacji Trybunału i postępowania przed nim.

6. Art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji ponieważ narusza zasady demokratycznego państwa prawa przez naruszenie zasady poprawnej legislacji.

Dotychczas tryb wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego regulował szczegółowo Regulamin Sejmu. Było to zgodne z zasadą autonomii Sejmu z art. 112 Konstytucji RP.

Ustawodawca w art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zdecydował się zerwać z tą praktyką. Uczynił to jednak w sposób wybiórczy i ograniczył się jedynie do unormowania jednego aspektu – terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału. Szczegółowe określenie wymogów dotyczących wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem w myśl art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nadal pozostawiono do regulacji w Regulaminie Sejmu.

Postępowanie takie jest sprzeczne z § 4 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej. Przepis ten stanowi, że w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych. Takim innym aktem normatywnym jest bez wątpienia Regulamin Sejmu. Ustawodawca – jeśli uważa, że nie nastąpiło naruszenie autonomii Sejmu (co stanowi zarzut wcześniejszy w niniejszym wniosku) - powinien więc albo kompleksowo sam unormować wymogi dotyczące wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK oraz tryb postępowania z tym wnioskiem, albo jak dotychczas pozostawić te sprawy do określenia w Regulaminie Sejmu.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że art. 19 ust. 5 ustawy o TK narusza regułę poprawnej legislacji wywiedzioną z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

7. Art. 21 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP ponieważ narusza zasadę autonomii Sejmu w wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Sejm dokonuje wyboru Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w trybie indywidualnym, na 9 lat, spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP).

W art. 21 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym czytamy: *(1). Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: „Uroczyste ślubuję, że pełniąc powierzone mi obowiązki sędziego Trybunału Konstytucyjnego będę wiernie służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyniąc to bezstronnie, według mego sumienia i z najwyższą starannością, oraz strzegąc godności sprawowanego urzędu. Ślubowanie może być złożone*

z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg.”. (2). Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału.

Treścią normy ustawowej w ust. 1 jest obowiązek narzucony na osobę wybraną przez Sejm „na stanowisko sędziego Trybunału” do złożenie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowania. Bezwzględny charakter tego obowiązku podkreśla ust. 2 normy, który pokazuje skutki odmowy złożenia ślubowania.

Adresatem normy jest więc osoba, która przeszła procedurę głosowania w Sejmie. Aby zamknąć proces wyboru, musi ona złożyć ślubowanie.

Norma ta nie jest wprost adresowana do Prezydenta. Tylko pośrednio możemy się dowiedzieć, że ślubowanie musi się odbyć właśnie przed nim. Co więcej, norma ta nie ma konkretnego umocowania konstytucyjnego. Nie tworzy wprost obowiązku Prezydenta, ani nie określa też żadnych terminów do dokonania ślubowania.¹ Właściwie realizacja takiej normy powinna odbyć się na zasadzie generalnej zasady współdziałania organów, gdzie kluczem do jej rozumienia jest standard minimalny – zwykle umożliwienie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

Norma nie rozstrzyga też kwestii możliwości odmowy Prezydenta do przyjęcia ślubowania, jak i prezydenckiego badania sejmowego etapu wyboru z perspektywy standardów Konstytucji, której Prezydent jest strażnikiem (art. 126 Konstytucji). Czy, jeśli Prezydent uważa, że wybór na poziomie Sejmu nastąpił z naruszeniem prawa, może odmówić przyjęcia ślubowania? Tego rodzaju uchwała Sejmu nie podlega kontroli. Brak takiej możliwości, w przeciwnym przypadku, prowadziłyby do utrwalenia stanu złamania Konstytucji. Rola Prezydenta w ogólnym zakresie stania na straży Konstytucji wydaje się dopuszczać takie działanie. Prezydent nie może być zmuszony do dopuszczenia sędziego, który w jego ocenie został wybrany z naruszeniem prawa, tylko ze względu na istnienie sejmowej większości.

Abstrahując od oceny tej wątpliwości, w przedmiotowym aspekcie wniosku widać, że wprowadzenie Prezydenta w procedurę powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego na etapie ślubowania stanowi problem. Budzi obawy o szereg sprzeczności z wspomnianym art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a mianowicie:

- prowadzi do wniosku, że naruszona jest istota prawa wyboru sędziów przez Sejm, zawarta w treści art. 194 ust. 1 Konstytucji (*Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat [...]*);
- ze względu na naruszenie istoty wyboru sędziów, narusza zasadę monopolu Sejmu w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zawartą w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;
- wreszcie tego rodzaju norma ustawowa łamie kształt konstrukcyjny (spójność) konstytucyjnego systemu instytucjonalnego.

Art. 194 ust. 1 Konstytucji RP mówi o wyborze sędziów przez Sejm. Art. 21 ustawy odrywa przysięgę od pojęcia wyboru, sprowadzając to ostatnie tylko do głosowania posłów. Wydaje się jednak, że zaprzysiężenie powinno być rozumiane jako element szerokiego procesu wyboru sędziów, kończący ten proces, a rozpoczynający urzędowanie sędziego. Wg opinii M. Chmaja do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, złożenie ślubowanie powinno

¹ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,3806332.html> (wstrzymanie ślubowania L. Bagińskiej – wybór 8 grudnia 2007, ślubowanie 6 marca 2008). W 2008 r. złożyła skargę o uznanie jej za sędziogą SN odrzucił – uznał niedopuszczalność drogi sądowej.

być w ustawie jednoznacznie wskazane jako początek kadencji sędziego Trybunału (ibidem, s. 196). Do tej pory brak jest normy wskazującej, kiedy rozpoczyna się kadencja. Z reguły określa ją Sejm w uchwale, wiążąc z zakończeniem kadencji poprzednich sędziów, co jednak odrywa ją od ślubowania. A z drugiej strony jest jednoznaczne stanowisko doktryny, że kadencja nie może się rozpocząć bez złożenia ślubowania (M. Zubik, Status prawny sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, s. 93).

Na dodatek tego rodzaju unormowane działanie, w wyniku którego skutkiem jest zróżnicowanie podmiotu wybierającego od podmiotu przyjmującego ślubowanie, nie znajduje ani literalnego, konstytucyjnego umocowania, ani też nie jest zgodne z duchem norm konstytucyjnych. Wręcz przeciwnie, jest z tym jednoznacznie sprzeczne.

Dowodów na tą tezę dostarczy nam analogia konstytucyjna. Jeśli bowiem spojrzymy na rozwiązania analogiczne np. dotyczące wyboru członków Trybunału Stanu, jakie znajduje się w art. 199 ust. 1 Konstytucji², zauważymy że w zakresie uprawnień podmiotowych, mamy do czynienia z identycznym zakresem. Uprawnionym podmiotem korzystającym z prawa wyboru jest Sejm. Konsekwencją pozytywnego przejścia głosowania jest złożenie przysięgi sędziowskiej przed Sejmem, który reprezentuje marszałek Sejmu (art. 15 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu). Podobnie kiedy prześledzimy procedurę powołania Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 Konstytucji), zauważymy podobną koincydencję. Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich przewiduje w art. 4, że składa on – przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków – ślubowanie przed Sejmem.³ Znow organ wybierający odbiera ślubowanie. Podobna sytuacja dotyczy też powołania sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, są oni powoływani przez Prezydenta. Z kolei art. 66 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje, że przy powołaniu, sędzia składa Prezydentowi ślubowanie.⁴ Także tu organ powołujący, którym tym razem jest Prezydent, odbiera przysięgę.

Przykłady te pokazują dwie kwestie:

- powiązanie procesu wyboru i zaprzysiężenia w ujęciu podmiotowym (robi to ten sam podmiot);
- traktowanie – wobec powyższego - ślubowania/przysięgi, jako elementu procesu wyboru, finalizującego ten wybór, szczególnie kiedy brak ślubowania uniemożliwia sprawowanie funkcji, a jego odmowa oznacza jej utratę (rezygnację).

Takie myślenie uzasadnia też formalne pominięcie umocowania w Konstytucji samej instytucji ślubowania/zaprzysiężenia. Tylko w takim ujęciu wystarcza jedynie ustawowe powiązanie jej z podmiotem wybierającym lub powołującym. Ma to również sens ze względu na samą istotę wyboru/powołania. Skoro podmiot powołujący/wybierający obdarzył zaufaniem, słuszne jest potwierdzenie tego zaufania przysięgą/ślubowaniem wobec niego.

Rozbicie tego związku na poziomie ustawy w przypadku wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego między Sejm i Prezydenta, jest więc bezpodstawne, nielogiczne i prawnie

² Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego.

³ Ustawa z 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 Nr 21 poz. 123).

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001 Nr 98 poz. 1070).

wątpliwe. Jednocześnie godzi w system konstrukcyjny Konstytucji. To Sejm, ewentualnie Marszałek Sejmu, powinien odbierać ślubowanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

O istocie wprowadzenia Prezydenta w procedurę powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego milczy też uzasadnienie do ustawy. W poprzedniej ustawie z 1985 r. sędziowie byli wybierani przez Sejm i przed Sejmem składali ślubowanie. Ustawa z 1997 r. zmieniała to, nie odnosząc się do zmiany w uzasadnieniu. Skoro ta ustawa opierała się o projekt Prezydenta (vide pismo Prezydenta A. Kwaśniewskiego z dnia 26 listopada do marszałka Sejmu J. Zycha przesyłające projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, druk nr 2055), można się domyślać, że projektodawca wprowadził to rozwiązanie starając się podkreślić własny interes i chęć udziału w procedurze. Nie oznacza to, że zrobił to zgodnie z Konstytucją. Sprawa umknęła szerszemu zainteresowaniu. Brakuje na ten temat szerszych rozważań nawet w doktrynie. Pojawiająca się jednostkowo koncepcja doktrynalna, że takie rozwiązanie opiera się o chęć stworzenia sytuacji, w której wszyscy sędziowie składają ślubowanie przed Prezydentem (ibidem, s. 93), jest próbą uzasadnienia politycznego faktu już dokonanego. A taka konstrukcja jest przecież sprzecznym z regułami Konstytucji i niespójna z jej rozwiązaniami. Łamie ją np. konstrukcja ślubowania przewidziana dla sędziów – członków Trybunału Stanu. Dlatego podniesiony zarzut wydaje się słuszny i wymaga oceny Trybunału Konstytucyjnego.

8. Art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest spreczny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji RP ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji, konstytucyjną równość wobec prawa oraz przekracza zakres podmiotowy konstytucyjnego prawa do immunitetu.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 42 ust. 1 stanowi, że „*Do sędziego Trybunału w stanie spoczynku przepisy art. 23-27 stosuje się odpowiednio.*” Przenosi zatem do sędziego w stanie spoczynku stosowanie art. 24 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdzie znajdujemy regulacje dotyczącą immunitetu. W tym ostatnim czytamy, że sędzia Trybunału nie może być pociągnięty do odpowiedzialności bez zgody Zgromadzenia Ogólnego. Tym samym sędziemu w stanie spoczynku przysługuje immunitet formalny podobnie jak czynnym sędziom Trybunału.

Ratio legis przyznania sędziom Trybunału immunitetu formalnego jest ochrona Trybunału i jego funkcjonowania. Sam immunitet ma charakter funkcjonalny. Przyznanie go leży w interesie społecznym i nie jest związane z przyznaniem sędziom dodatkowych osobistych przywilejów. To społeczeństwo ma interes w tym, aby sędziowie Trybunału mogli wykonywać swoje zadania w sposób swobodny i bez przeszkód, a zwłaszcza, gdy formułują wyroki krytycznie przyjmowane przez inne organy władzy publicznej. Postępowanie przed Trybunałem nie może, bez ważnych powodów, zostać zakłócone przez podmiot zewnętrzny, a więc np. organ decydujący o pozbawieniu sędziego Trybunału wolności. Celem immunitetu jest więc nie tylko zapewnienie sędziemu swobody w sprawowaniu funkcji, ale także ochrona zdolności do funkcjonowania Trybunału.

Stan spoczynku stanowi jedną z gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej nie tylko sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1 Konstytucji), ale i sędziów innych sądów (art. 180 ust. 3 Konstytucji) poprzez zapewnienie sędziom utrzymania wysokiego statusu społecznego i nieobniżenia statusu materialnego po zakończeniu pełnienia urzędu. Uposażenie sędziego w stanie spoczynku ma – podobnie jak wynagrodzenie sędziego czynnego zawodowo – szczególnie aspekt jakościowy i stanowi element rozwiązań, jakie

podkreślają szacunek dla tej szczególnej funkcji i stabilizację jej sprawowania. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do sędziów wyraził pogląd, że „*ratio tej instytucji w wypadku tej grupy zawodowej nie wyczerpuje się na płaszczyźnie gwarancyjnej w odniesieniu do zasady niezawisłości sędziowskiej. Stan spoczynku sędziów ma wzmacniać zaufanie społeczne do sądów, jako organów sprawujących wymiar sprawiedliwości i z tym też celem wiążą się obowiązki nałożone na sędziów*” (OTK ZU nr 3/A/2007, s. 198) w prawie o ustroju sądów powszechnych. Uwagi te można również odnieść do sędziów Trybunału.

Z kolei Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że „*swoista dla korpusu sędziów i prokuratorów instytucja przejścia w stan spoczynku powoduje, że osoby pełniące jedną z tych funkcji w sposób „czynny” nie przechodzą na emeryturę (z którą to chwilą miałyby przestać pełnić funkcję publiczną sędziego albo prokuratora), lecz do końca życia pozostają sędziami (w stanie spoczynku), albo prokuratorami (w stanie spoczynku), nie wykonując czynnie swych obowiązków służbowych*” (Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., sygn. I KZP 8/03, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa nr 2003 poz. 41). W stanie spoczynku sędzia nie pełni urzędu, nie przysługują mu niektóre prawa i nie musi wypełniać niektórych obowiązków (por. wyrok SN z 12.5.2005 r. – OSNIPiSP 1-2/2006, poz. 11). Cięży na nim jednak nadal obowiązek dochowania godności urzędu i istnieje możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej za zachowania godność tę naruszające. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „*osoba przechodząca w stan spoczynku zachowuje dotychczasowy status, zaprzestaje natomiast obowiązków służbowych w zakresie świadczenia pracy*.” (OTK ZU nr 3/A/2007, s. 198).

Przedstawione wyżej stanowiska Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego charakteryzujące istotę stanu spoczynku pozwalają na stwierdzenie, że oba najwyższe organy władzy sądowniczej uznają osobę będącą w stanie spoczynku za „nieczynną” w sferze wykonywania dotychczasowego urzędu. W ten sposób dają jasno do zrozumienia, że stan spoczynku nie jest związany w żaden sposób z wykonywaniem pracy sędziego. Pozwala to na odróżnienie pełnienia stanowiska czynnego sędziego TK pełniącemu swoje obowiązki przez okres kadencji, na którą został wybrany od statusu sędziego, który w stanie spoczynku przysługuje danej osobie aż do śmierci. W tym kontekście rację należy przyznać pogładowi głoszącemu, że „*objęcie immunitetem sędziego Trybunału w stanie spoczynku trudno łączyć z niezawisłością sędziów oraz dbałością o prestiż i wizerunek władzy sądowniczej, czyli z wartościami, których ochronie służy instytucja prawna stanu spoczynku [...]. Gdy idzie o niezawisłość – cecha ta nie przysługuje sędziom Trybunału w stanie spoczynku, immunitet nie mógłby jej więc wspierać, nie wydaje się zaś, by immunitet w stanie spoczynku był niezbędny dla pozbawienia sędziów Trybunału w stanie czynnym obaw, że w przyszłości (po zakończeniu urzędowania) będą nękani ze względu na swą działalność orzeczniczą bezpodstawnie wszczynanymi procesami karnymi. Z kolei autorytet władzy sądowniczej oraz zaufanie społeczne do jej organów efektywniej budować będzie oczyszczenie sędziego Trybunału w stanie spoczynku ze stawianych mu zarzutów merytorycznym wyrokiem sądowym, niż udaremnienie pociągnięcia tego sędziego do odpowiedzialności karnej wskutek odmowy uchylecia mu immunitetu (postawienie w stan oskarżenia sędziego Trybunału w stanie spoczynku nie oddziaływałoby delegitymizująco na bieżącą działalność Trybunału)*” (M. Laskowska, A. Herbet, Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy w Trybunale Konstytucyjnym, (w:) Zeszyty Prawnicze BAS nr 1 (41)/2014, s. 147). Objęcie immunitetem formalnym sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku oznacza, że „*do systemu polskiego prawa wprowadzony zostałby jedyny przypadek trwałego immunitetu o charakterze procesowym*.”

W konsekwencji, immunitet formalny, zamiast chronić wymiar sprawiedliwości, zamieniałby się w gwarancję bezkarności sędziów. Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada równości wykluczają możliwość tworzenia przywilejów, polegających na nielimitowanej czasowo nieodpowiedzialności karnej pewnej kategorii osób” (ibidem s. 148).

Stanowisko to należy podzielić. W efekcie takiej oceny, trzeba uznać że rozwiązanie przyjęte w art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji.

Stan spoczynku sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie został też wprowadzony żadną z norm konstytucyjnych, a ma swoje podstawy jedynie w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym. Tym samym przyznanie immunitetu przewidzianego w art. 196 Konstytucji dla sędziów Trybunału należy uznać za odnoszące się do sędziów czynnych i nie można tej regulacji rozciągnąć w drodze ustawy na sędziów w stanie spoczynku. Implikuje to uznanie, że art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK narusza też art. 196 Konstytucji, bo przekracza jego zakres.

9. Art. 104 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji ponieważ narusza konstytucyjną zasadę skargowości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz obowiązku Trybunału do odpowiedzi na postawione pytanie prawne.

Art. 104 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że: *„TK na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: (...) 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, w szczególności gdy w rozpoznawanej sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału (...)”*

Już w pracach nad ustawą podnoszone były zarzuty, że jest on sprzeczny z Konstytucją. Ekspert P. Czarny pisał, że przepis ten *„ustanawia odrębną przesłankę umorzenia, która ex lege oznacza zbędność orzekania w sprawie”* (P. Czarny, Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, (w:) Zeszyty Prawnicze BAS nr 1 (41)/2014, s. 183).

Ujawniło to uzasadnienie do projektu ustawy. Odkryło ono intencje projektodawców. Czytamy tam: *„pożądanym i uzasadnionym wydaje się przyznanie Trybunałowi kompetencji do oceny wagi oraz znaczenia zagadnienia prawnego będącego przedmiotem kontroli i odmowy merytorycznego rozpoznania spraw o żadnym lub marginalnym znaczeniu konstytucyjnym (spraw bagatelnych)”* (cyt. z uzasadnienia projektu ustawy o TK za: ibidem, s. 183). Tym samym, ekspert wykazał, że *„z teoretycznego punktu widzenia jest to wprowadzenie zasady tzw. oportunistycznego procesu. Trybunał będzie bowiem oceniał, czy przedstawione mu zagadnienie prawne jest istotne, a jeśli tak, to, czy sprawa ‘wymaga’ jego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że takie stanowisko powoduje naruszenie konstytucyjnych uprawnień wynikających z art. 191 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji. Nie wnikając w szczegóły, stwierdzić bowiem można, że uprawnieniu określonych podmiotów do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego lub pytaniem prawnym towarzyszy nie tylko prawo, ale i ‘obowiązek’ rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał. Jest to założenie typowe dla organów władzy sądowniczej. Inaczej mówiąc, to uprawnione podmioty decydują, co jest kwestią ‘istotną’, a co bagatelną”* (ibidem, s. 184).

Art. 191 ust. 1 Konstytucji wprowadza zasadę skargowości. Wskazuje też jakie podmioty są właściwe do złożenia wniosku. Skargowość oznacza z kolei obowiązek rozpoznania

przez Trybunał Konstytucyjny każdej sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot oraz brak możliwości podjęcia przez Trybunał sprawy z urzędu. Decyduje tu cel nadrzędny jakim jest zapewnienie zgodności prawa z Konstytucją, a nie ewentualne przesłanki leżące u podstaw wniosku.

Z kolei w art. 193 Konstytucji czytamy: „*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 prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.*” W odniesieniu do tej normy warto podkreślić, że obowiązek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego sądu stanowi logiczne następstwo istoty odpowiedzi na pytanie prawne, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Podsumowując należy stwierdzić, że art. 104 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

10. Art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji ponieważ narusza zasadę demokratycznego państwa prawa poprzez brak odpowiedniego *vacatio legis* dla tego unormowania.

Konstytucja nie określa szczegółowych zagadnień związanych z wyborami członków TK. Dotyczy to m.in. terminu w którym należy składać wnioski w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w przypadku upływu kadencji sędziego. Kwestii tej nie regulowała poprzednia ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Terminy te normował natomiast Regulamin Sejmu, który w art. 30 ust. 3 pkt 1 stanowi, że wnioski te należy składać Marszałkowi Sejmu najpóźniej na 30 dni przed upływem kadencji.

Nowa ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym odmiennie określiła ten termin w art. 19 ust. 2. Czytamy tam, że: „*Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału*”. Z kolei art. 137 nowej ustawy o TK przewidział wyjątek od tej reguły: „*W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy*”.

Opiniowana ustawa o TK z 25 czerwca 2015 r. weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Dla dalszych rozważań obie daty mają istotne znaczenie zważywszy na to, że w listopadzie i grudniu 2015 r. kończy się kadencja pięciu sędziów TK – a więc jednej trzeciej składu tego organu.

Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do wyborów parlamentarnych sformułował wywiedziony z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wymóg sześciomiesięcznego okresu tzw. ciszy legislacyjnej, w czasie którego nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Wymóg ten obejmuje tylko zmiany istotne (por. wyrok z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147) oraz takie, które w wyraźny sposób wpływają na przebieg głosowania i jego wyniki i które w związku z tym wymagają uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu (wyrok z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138). Trybunał stwierdził: „*okres wyłączenia prawa wyborczego spod dokonywania w nim «zmian istotnych» przed samą datą przeprowadzenia*

wyborów wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z okresu po 2000 r., odpowiadającego na uchybienia związane ze zmianami prawa wyborczego tuż przed wyborami. Został on wprowadzony niedawno, w powiązaniu z soft law Rady Europy, w celu zapobieżenia zmianom prawa wyborczego w ostatniej chwili i dla poszanowania praw podmiotowych” (wyrok z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138). W 2011 r. TK zmodyfikował nieco swoje stanowisko: „*De lege ferenda Trybunał pragnie jednak zauważyć, że okres sześciu miesięcy wyłączenia prawa wyborczego od dokonywania w nim istotnych zmian przed wyborami jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji. Komisja Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) we wspomnianej wcześniej opinii Nr 190/2002 z 5.7.2002 r. zaleciła państwom członkowskim w pkt II.2.b, że: «Zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności przepisy ogólne prawa wyborczego, skład komisji wyborczych oraz wytyczenie granic okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom na nie później niż rok przed wyborami lub powinny być określone w Konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła». Zalecenia zawarte w tym akcie, choć należy on do soft law i nie wiąże Polski jak ratyfikowana umowa międzynarodowa, nie mogą być ignorowane w procesie stanowienia prawa wyborczego przez państwa członkowskie Rady Europy»* (wyrok z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61).

To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyznacza standard mający znaczenie ogólniejsze i dotyczący nie tylko wyborów parlamentarnych, ale także wyborów innych naczelných organów władzy, w tym także wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który jest takim organem. Stanowisko to powinien uwzględnić również ustawodawca w toku uchwalania opiniowanej ustawy. Niestety tego nie uczynił i w rezultacie zmiany terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w wyraźny sposób wpłynąć mogą na przebieg głosowania w Sejmie w tej kwestii, a więc na jego wynik. Na dzień 25 października 2015 r. Prezydent RP zarządził wybory do Sejmu, a więc organu dokonującego bezwzględną większością elekcji sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualna zmiana proporcji pomiędzy partiami i ugrupowaniami zrzeszającymi posłów reprezentujących suwerena mogłaby implikować zgłoszenie innych kandydatów lub powstanie innej większości, a tym samym wybór innych członków Trybunału Konstytucyjnego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 19 ust. 2 tej ustawy, jako umożliwiające zmianę dotychczasowego trybu i terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału dokonana w okresie krótszym niż pół roku przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (nie gwarantująca półrocznego *vacatio legis*) narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Za odrzuceniem tego toku rozumowania nie mogą przemawiać żadne względy nie mające oparcia w normach i zasadach konstytucyjnych (np. względy utilitarne), które zostały przytoczone w toku procedowania nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Chodzi tu o rzekome uniknięcie sytuacji, w której wpływ kadencji sędziego nastąpiłby w tak krótkim okresie po wyborach parlamentarnych, że nowo wybrany Sejm nie zdążyłby dokonać wyboru jego następcy na czas, przez co Trybunał musiałby przez pewien okres działać w

składzie niepełnym.⁵ Zresztą stanowisko to podważało też Biuro Legislacji Sejmu.⁶ Sprzeciwiał się też poseł opozycji Wojciech Szarama.⁷

Stanowisko utylitarne jest błędne. Trybunał Konstytucyjny może działać w składzie niepełnym. Sam ustrojodawca nie przewidując np. wyboru zastępców członków Trybunału Konstytucyjnego dopuścił taką ewentualność (w polskim porządku prawnym dotyczy ona zresztą większości organów kolegialnych). Zajdzie ona m.in., gdy wygaśnięcie mandatu sędziego nastąpi na skutek jego śmierci lub rezygnacji, albo gdy głosowanie w Sejmie nie zostanie zakończone wyborem sędziego. Wówczas do wyboru jego następcy Trybunał

⁵ Jak wyjaśniał Autor poprawki poseł Robert Kropiwnicki (PO): „Po konsultacjach z Biurem Legislacyjnym chciałbym zaproponować, żebyśmy w tym rozdziale dodali art. 135a, który regulowałby wybór sędziów Trybunału w tej kadencji. Proszę zwrócić uwagę na to, o czym dyskutowaliśmy chociażby podczas ostatniego posiedzenia Komisji, że kilku sędziów kończy kadencję na przełomie kadencji parlamentu. W związku z tym powstaje problem, że Trybunał może być zablokowany w pracach na okres około 6 miesięcy. Trudno sobie wyobrazić, żeby nowy parlament podczas pierwszego posiedzenia wybierał sędziów Trybunału. Jest pewien porządek. Najpierw wybiera się prezydium, potem kształtuje się rząd i można powiedzieć, że gdzieś dopiero najwcześniej w okolicach lutego czy marca parlament zająłby się pracami nad wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, a to może spowodować, że Trybunał nie będzie miał wymaganego składu do podejmowania decyzji w pełnym składzie, ale też i w innych składach. W związku z tym, 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 sprawujących obecnie urząd. Dlatego proponuję takie przepisy przejściowe, które mają zastosowanie tylko do kadencji, które upływają w roku 2015, żeby móc zgłosić nowe kandydatury. Zresztą Biuro Legislacyjne mówiło o potrzebie wprowadzenia takiej regulacji”.

⁶ Zwrócić należy uwagę także na wyjaśnienia przywoływanego w wypowiedzi posła Biura Legislacyjnego: „Legislator Przemysław Sadłoń: Dziękuję bardzo. Rzeczywiście wskazywaliśmy na pewną, powiedziałbym, taktyczną trudność, która wynika z jednej strony z upływu kadencji Sejmu, a z drugiej strony z upływu kadencji pięciorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z których kadencja trojga sędziów upływa na początku listopada, a dwojga w grudniu 2015 r. W projekcie przewidziano odmienne od obowiązujących zasady składania wniosków w sprawie kandydatur na sędziów Trybunału i określono, że wniosek w sprawie wyboru sędziego ma zostać złożony co najmniej na trzy miesiące przed upływem kadencji sędziego, któremu kadencja kończy się w Trybunale. Biorąc pod uwagę, że ustawa przewiduje 30-dniowy *vacatio legis*, bo to też jest istotne z punktu widzenia zagadnienia, o którym w tej chwili państwo dyskutują, wejście w życie tej ustawy, które prawdopodobnie nastąpi w sierpniu, uniemożliwiłoby dochowanie tego 3-miesięcznego terminu na złożenie wniosku. To znaczy, że wraz z wejściem w życie ustawy, nie można byłoby uczynić zadość przepisowi, który nakazuje złożyć wniosek z wyprzedzeniem co najmniej 3-miesięcznym przed upływem kadencji sędziego. Z uwagi na to wszystko sugerowaliśmy państwu, iż tę kwestię warto w jakiś sposób rozstrzygnąć w przepisach przejściowych, dostosowujących. Co do kierunku tego rozwiązania, to Biuro absolutnie w żaden sposób merytorycznie tego kierunku nie narzucało. Poprawka, którą pan poseł zgłosił, brzmi następująco: W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Dziękuję”.

⁷ Z przedstawionym *ratio legis* nie zgadzał się poseł Wojciech Szarama: „Mam poważne wątpliwości, bo jest to pewne ograniczenie możliwości zgłaszania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli ta ustawa wejdzie w życie, dajmy na to 30 czerwca, to będzie można zgłaszać tych sędziów przez 30 dni od jej wejścia w życie. [...] Czyli kandydatury będzie można zgłaszać do końca lipca. Przecież to jest ograniczenie. Panie posle, niech się pan nad tym zastanowi. Przecież to ograniczenie jest nie do przyjęcia. Moglibyśmy mówić, rozumiejąc, że ustawa zostanie przyjęta. W porządku. To tutaj wobec tych sędziów, którzy mają zostać wybrani w związku z upływem kadencji, zastosujmy przepisy dotychczas obowiązujące. Wtedy byłoby to jeszcze jakieś rozwiązanie. Natomiast wprowadzenie nowego przepisu i nowego terminu, który jest uwarunkowany wejściem w życie tej ustawy, jest pewnym nieporozumieniem” (Biuletyn nr 4532/VII z wspólnego posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (236) oraz Komisji Ustawodawczej (129) z 12 maja 2015 r.). Poseł Szarama podważał w dyskusji w trakcie prac legislacyjnych *ratio legis* poprawki, to jest nie zgadzał się z możliwością utraty zdolności do wykonywania swych kompetencji przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności, również w sytuacji, gdyby przez określony czas mandaty sędziów, które wygasłyby w 9 grudnia 2015 r. nie zostały obsadzone, Trybunał Konstytucyjny nadal mógłby wykonywać swoją funkcję, w tym mógłby rozpatrywać sprawy w pełnym składzie (por. art. 44 ust. 3 u.TK: „Orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału”).

Konstytucyjny działa w składzie niepełnym. W tym celu także ustawodawca we wszystkich takich sytuacjach wprowadził skrócony termin na złożenie wniosku. Także w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału (art. 19 ust. 3 i art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Oznacza to, że również ustawodawca dopuszcza działanie przez pewien czas Trybunału Konstytucyjnego w składzie niepełnym. Dlatego uzasadnienie względami użytecznymi przyjęcia norm sprzecznych z Konstytucją jest niezrozumiałe i konstytucyjnie niedopuszczalne.

11. Art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim dotyczy sędziów Trybunału, którym kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r. ponieważ prowadzi do naruszenia praw Sejmu VIII kadencji do wyboru sędziów Trybunału.

Artykuł 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji stanowi: „*Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą*”.

Ustawa zasadnicza przyjmuje zatem dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego konstrukcję kadencji zindywidualizowanej. Niedopuszczalny jest zatem wybór *en bloc* sędziów, to jest jednym głosowaniem, nawet jeśli jednocześnie wybieranych jest ich większa liczba. Zasada kadencji zindywidualizowanej ma zabezpieczać przed monopolizowaniem decyzji o wyborze grupy sędziów przez aktualną większość parlamentarną. (Por. wyrok TK w sprawie o sygn. akt 26/03 oraz Komentarz do Konstytucji, red. L. Garlicki, komentarz do art. 194, pkt 5 i n.). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „*Obecne polskie rozwiązanie oznacza, że w składzie TK znajdują się sędziowie wybrani przez dwa (a czasem nawet trzy) kolejne parlamenty, co – jak pokazuje praktyka – zapewnia sui generis pluralizm składu Trybunału i ułatwia zachowanie bezstronności i niezawisłości wobec zmieniających się większości parlamentarnych*” (ibidem).

Wobec powyższego, nie jest zatem zgodne ze standardem konstytucyjnym takie ukształtowanie procedury wyboru sędziów Trybunału, również poprzez wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur, aby większość sejmowa *quasi en bloc* rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie. Nie jest zatem dopuszczalne przeprowadzenie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego niejako „wprzód”. Dziewięcioletnia kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a tym samym stopniowo dojść musi do rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich. Jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia kontynuacji orzeczniczej działalności Trybunału Konstytucyjnego, co pozwala też na uniknięcie sytuacji, gdy określona większość parlamentarna uzyskuje możliwość gruntownego przekształcenia składu Trybunału. A zatem niezgodna z normą konstytucyjną jest regulacja pozwalająca Sejmowi, któremu upływa kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków Trybunału, którym mandat kończy się w przyszłej kadencji Sejmu, jak w przedmiotowej sprawie. O ile bowiem wygaśnięcie mandatu trójki sędziów Trybunału Konstytucyjnego 7 listopada 2015 r. nastąpi w trakcie VII kadencji Sejmu (zob. art. 98 ust. 1 zd. 2 w związku z art. 109 ust. 2 Konstytucji), o tyle mandat pozostałej dwójki sędziów Trybunału Konstytucyjnego wygaśnie w grudniu 2015 r. (odpowiednio 2 i 8 grudnia), to jest w trakcie VIII kadencji Sejmu.

12. Art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest sprzeczny z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie w jakim dotyczy sędziów Trybunału, którym kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r. ponieważ narusza obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów.

Art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym poprzez wszczęcie procedury wyboru sędziów Trybunału, umożliwił wybór pięciu nowych sędziów. Doprowadził tym samym do naruszenia art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

Konstytucja RP gwarantuje obywatelom w art. 62 ust. 1 prawo wybierania posłów. Czytamy tam: „*Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.*” Prawo to gwarantuje obywatelom możliwość wpływania na politykę państwa. Jedynym źródłem tego wpływu jest możliwość wyboru posłów, stanowiąca realizację prawa Narodu do sprawowania władzy zwierzchniej, za pośrednictwem swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji).

Tym samym Sejm, jako organ sprawowania władzy w sposób określony w Konstytucji, wybierany na cztery lata, nie może wyzbyć się swoich istotnych uprawnień konstytucyjnych własną decyzją. Posiada je bowiem nadane przez Suwerena. Ta wypracowana w obszarze udziału Polski w integracji europejskiej teza, jest również prawdziwa w relacji pomiędzy Sejmami poszczególnych kadencji. Sejm jednej kadencji nie może wykonywać „wprzód” uprawnień kolejnych Sejmów. Tym samym art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pozwalając na wybór sędziów Sejmowi VII kadencji, którego powinien dokonać Sejm VIII kadencji, narusza art. 62 ust. 1 Konstytucji. Niniejsze naruszenie Konstytucji jest powiązane z naruszeniem poprzednim (pkt 11 wniosku).

W przedmiotowym przypadku należy też już na wstępie zastrzec i usunąć ewentualną wątpliwość natury proceduralnej. Zaskarżony przepis należy do grupy przepisów końcowych i został wykonany. Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: „*Trybunał (...) wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał*”. Jednak zdaniem wnioskodawcy w tym przypadku nie nastąpiła utrata mocy obowiązywania przez zaskarżony przepis. Nie może on więc funkcjonować jako przesłanka umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż w postępowaniu przed Trybunałem rozróżnia się materialne i formalne obowiązywanie przepisu, to jest obowiązywanie przepisu do momentu formalnego uchylenia oraz obowiązywanie przepisu do momentu utraty mocy obowiązującej (por. P. Radziejewicz, Umarzanie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 9 i n., wraz ze wskazanym tam orzecznictwem i literaturą, zob. także J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004, s. 69 i n.). W nadal aktualnym postanowieniu z 13 października 1998 r. (sygn. akt SK 3/98) Trybunał stwierdził „*(...) wykładnia zwrotu «akt normatywny utracił moc obowiązującą» zawartego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce. Jedynie tak rozumiana utrata mocy obowiązującej może skutkować umorzeniem postępowania*” (por. także

postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01). Powyższa koncepcja pozwalała objąć kognicją Trybunału przepisy, które nadal posiadają moc obowiązującą w sensie prawno-materialnym. W systemie prawa nie muszą nawet formalnie egzystować. Wystarczy, że nadal wywołują skutki prawne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można dostrzec także inne zastosowanie mechanizmu rozdzielenia momentu formalnego uchylecia i utraty mocy obowiązującej przepisu. Trybunał wypracował bowiem koncepcję utraty mocy obowiązującej przepisu pomimo braku jego formalnego uchylecia. Taka konstrukcja miałaby zastosowanie do przepisów, które wywołują jednorazowe działanie w obszarze skutków prawnych. Wykonanie dyspozycji przepisu powoduje jego „skonsumowanie”. *„Trybunał Konstytucyjny stwierdzał już w swoim orzecznictwie, że przepis nie obowiązuje w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK”* (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05, por. w szczególności postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01; zob. także wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03 oraz postanowienie TK z 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07).

Dostosowujący i przejściowy charakter dyspozycji art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ściśle związany z przeprowadzonym wyborem sędziów Trybunału, którym kadencja upływa w roku 2015, może być interpretowany na rzecz zastosowania mechanizmu umorzenia postępowania, ze względu na utratę mocy obowiązującej kontrolowanej regulacji. Jednakże byłoby to niesłuszne myślenie. Proces nominacji sędziowskiej nie został przecież zakończony. Elementem tego procesu jest złożenie ślubowania, które nie zostało jeszcze przeprowadzone. Powoduje to, że przepis nadal obowiązuje nie tylko materialnie, ale i formalnie. W postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2005 r. (sygn. akt SK 8/04) Trybunał stwierdził, że: *„Przepis zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Podkreślić jednak należy, że tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis.”*

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny może przeprowadzić badanie pomimo utraty mocy obowiązującej przepisów dostosowujących. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, *„Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”*. Wydanie orzeczenia w zakresie stwierdzenia niekonstytucyjności tej normy konieczne jest dla ochrony konstytucyjnego czynnego obywatelskiego prawa wyborczego do Sejmu, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Załączniki:

1. Lista podpisów posłów popierających wniossek
2. 6 odpisów wniosku