



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 grudnia 2015 r.

Nr 11 (189)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

185 – wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r.,	sygn. K 34/15	2419
186 – wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r.,	sygn. K 35/15	2462
187 – postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r.,	sygn. P 1/15	2510
188 – postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r.,	sygn. P 118/15	2515
189 – postanowienie z dnia 2 grudnia 2015 r.,	sygn. SK 36/14	2519
190 – postanowienie z dnia 7 grudnia 2015 r.,	sygn. P 37/15	2527

Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur	2537
– aktów normatywnych.....	2538

185

WYROK
z dnia 3 grudnia 2015 r.
Sygn. akt K 34/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego, Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 3 grudnia 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) z art. 2 i art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 12 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- 4) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.) z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji,
- 6) art. 19 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 7) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- 9) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- 10) art. 137 w związku z art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 11) art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 62 ust. 1 Konstytucji,
- 12) art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.
2. Art. 12 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.
3. Art. 12 ust. 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.
4. Art. 19 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.
5. Art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.
6. Art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 196 Konstytucji.
7. Art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.
8. Art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1:
 - a) jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 i art. 197 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 grudnia 2015 r. w Dz. U. poz. 2129.

b) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

c) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 17 listopada 2015 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- a) art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) z art. 2 i art. 197 Konstytucji,
- b) art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- d) art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.) z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- e) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK z art. 112 oraz art. 197 Konstytucji,
- f) art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- g) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- h) art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- i) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- j) art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji,
- k) art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 i art. 197 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. Konstytucja bezpośrednio określa pozycję ustrojową i kompetencje Trybunału; art. 197 Konstytucji odsyła do uregulowania w ustawie jedynie problematyki organizacji Trybunału oraz trybu postępowania przed nim. Znaczy to, zdaniem wnioskodawcy, że ustawodawca nie może normować w ustawie o TK konstytucyjnego zakresu działania Trybunału. Tymczasem „art. 3 ust. 1 pkt 1, 2, 3 oraz art. 3 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią kopię (...) art. 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 powiela 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 o TK powinna rozwijać postanowienia konstytucyjne a nie je powielać; z treści art. 3 ustawy o TK „nie wynika nic nowego”. Przyjęte rozwiązanie jest nieracjonalne i narusza § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.; dalej: ZTP), który zakazuje powtarzania przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

1.2. Wnioskodawca odnotował, że „Sejm rozpatrując poprawki Senatu przyjął poprawkę usuwającą z tekstu ustawy ograniczenie do lat 4 kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału”. W związku z tym ustawa o TK określa jedynie tryb powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Odwołując się m.in. do opinii wyrażonych w piśmiennictwie, wnioskodawca przyjął, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie przewiduje kadencyjności organów wewnętrznych sądu konstytucyjnego. Rozwiązanie takie jest nieracjonalne; „[d]opuszcza 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”.

Nieuregulowanie długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału narusza również zasadę określoności przepisów prawa, gdyż jest nieprecyzyjne i niejasne.

1.3. Według wnioskodawcy, art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. Artykuł 194 ust. 2 Konstytucji jest wyjątkiem ograniczającym prerogatywę Prezydenta do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Wnioskodawca wskazuje, że nawet jeśli niektóre przepisy konstytucyjne ograniczają prerogatywę Prezydenta, 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”.

Ustawowe ograniczenie liczby kandydatów wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego do dwóch ingeruje w uprawnienie (prerogatywę) Prezydenta, „sprowadzając je w rzeczywistości do *ius nudum*”. „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”.

1.4. Wnioskodawca uznał, że art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN) w zakresie, w jakim sędzią Trybunału może zostać magister prawa kanonicznego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Jeden z wybranych 9 października 2015 r. sędziów Trybunału był magistrem prawa kanonicznego. Podejmując uchwałę o wyborze takiej osoby, Sejm nadał art. 18 ustawy o TK konkretną treść. Sejm nieprawidłowo odtworzył standard konstytucyjny wymagający „wiedzy prawniczej”. Ustawa o SN 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.

1.5. Wnioskodawca zarzucił, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są niezgodne z art. 112 i art. 197 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materia, która powinna być uregulowana w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), i nie może zostać przekazana na poziom ustawowy. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału jest elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, o których mowa w art. 112 Konstytucji.

Wskazane przepisy ustawy o TK są niezgodne również z art. 197 Konstytucji, który deleguje na ustawodawcę możliwość regulacji tylko organizacji Trybunału i postępowania przed nim.

1.6. Artykuł 19 ust. 5 ustawy o TK jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. Dotychczas tryb wyboru sędziego Trybunału regulował szczegółowo Regulamin Sejmu. Ustawodawca w art. 19 ustawy o TK 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 TK – pozostawiono do regulacji w Regulaminie Sejmu.

Postępowanie takie jest sprzeczne z § 4 ust. 3 ZTP, który stanowi, że w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień umów międzynarodowych. „Ustawodawca – jeśli uważa, że nie nastąpiło naruszenie autonomii Sejmu (...) 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”.

1.7. Zdaniem wnioskodawcy, art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „zasadę autonomii Sejmu w wyborze sędziów Trybunału”.

Zaskarżony przepis przewiduje złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału wobec Prezydenta. Adresatem tego unormowania jest osoba, która przeszła procedurę sejmową i aby zakończyć proces wyboru, musi złożyć jeszcze ślubowanie. Wnioskodawca podniósł, że: „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 (...). 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)”.

Artykuł 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza:

- istotę prawa wyboru sędziów Trybunału przez Sejm,
- zasadę monopolu Sejmu w procesie wyboru sędziów Trybunału,
- spójność konstytucyjnego systemu instytucjonalnego.

Artykuł 21 ustawy o TK odrywa przysięgę od pojęcia wyboru, sprowadzając to ostatnie do głosowania posłów. Zaprzysiężenie powinno być rozumiane jako element szerokiego procesu wyboru sędziego Trybunału, kończący ten proces i rozpoczynający urzędowanie sędziego. Unormowanie, którego skutkiem jest odróżnienie podmiotu wybierającego od podmiotu przyjmującego ślubowanie, nie znajduje ani literalnego, ani konstytucyjnego umocowania, ani też nie jest zgodne z duchem norm konstytucyjnych. „To Sejm, ewentualnie Marszałek Sejmu, powinien odbierać ślubowanie sędziów Trybunału”.

1.8. Wnioskodawca zauważył, że art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji. Podkreślił, że stan spoczynku sędziego Trybunału nie jest związany z orzekaniem, co odróżnia tę instytucję od pozycji prawnej czynnego sędziego. Objęcie w ustawie o TK sędziego Trybunału w stanie spoczynku immunitetem formalnym nie ma żadnego uzasadnienia. Wnioskodawca podzielił stanowisko ekspertów, że w tej sytuacji „immunitet formalny, zamiast chronić wymiar sprawiedliwości, zamieniałby się w gwarancję bezkarności sędziów”.

Ponadto wnioskodawca zwrócił uwagę, że: „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”.

1.9. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji, ponieważ narusza konstytucyjną zasadę skargowości postępowania przed Trybunałem oraz obowiązki Trybunału odpowiedzi na pytanie prawne sądu.

Wnioskodawca przypomniał, że art. 191 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę skargowości; wskazuje m.in., jakie podmioty są właściwe do złożenia wniosku do Trybunału. „Skargowość oznacza (...) obowiązek rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny każdej sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot oraz brak możliwości podjęcia przez Trybunał sprawy z urzędu”. Z kolei wynikający z art. 193 Konstytucji obowiązek rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego sądu „stanowi logiczne następstwo istoty odpowiedzi na pytanie prawne, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

1.10. Wnioskodawca zakwestionował art. 137 w związku z art. 19 ustawy o TK, uznając, że naruszają one wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę odpowiedniej *vacatio legis*. W uzasadnieniu wniosku doprecyzowano, że przepisem związkowym jest w tym wypadku art. 19 ust. 2 ustawy o TK.

Wnioskodawca skonstatował, że zmiana prawa dotyczącego wyboru sędziego Trybunału powinna zostać uregulowana analogicznie jak zmiana prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu. W szczególności ustawodawca powinien przewidzieć okres tzw. sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej, w którym nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Dlatego art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK „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”.

1.11. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przewiduje procedurę, która narusza prawo wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji.

Wyznaczenie terminu zgłaszania kandydat na sędziego Trybunału w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy o TK pozwoliło, „aby większość sejmowa *quasi-en bloc* rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie”. Tymczasem wybór sędziego Trybunału „niejako wprzód” nie jest dopuszczalny. Dziewięcioletnia kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a tym samym stopniowo musi dojść do rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich.

1.12. Wnioskodawca wywiódł, że art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów”. „Sejm, jako organ sprawowania władzy w sposób określony w Konstytucji, wybierany na cztery lata, nie może wyzbyć się swoich istotnych uprawnień konstytucyjnych własną decyzją. (...) 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”.

2. Zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego z 19 listopada 2015 r. uczestnicy postępowania zostali zobowiązani do złożenia stanowisk na piśmie w terminie do 27 listopada 2015 r.

3. W piśmie procesowym z 27 listopada 2015 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

- a) art. 3 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji,
- b) art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji,
- c) art. 18 pkt 1 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim konkretyzuje konstytucyjny wymóg wyróżniania się wiedzą prawniczą przez kandydata na sędziego Trybunału, jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- d) art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK nie są niezgodne z art. 112 Konstytucji oraz są zgodne z art. 197 Konstytucji,
- e) art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- f) art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- g) art. 42 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy o TK w zakresie, w jakim rozszerza stosowanie immunitetu formalnego na sędziów Trybunału w stanie spoczynku, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji,
- h) art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji,
- i) art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK w zakresie, w jakim nie ustanawia odpowiedniej *vacatio legis*, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
- j) art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału i jego wyboru w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie następnej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- k) art. 137 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, która wynika z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis jest zredagowany precyzyjnie i poprawnie językowo. Jego treść nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Art. 3 ustawy o TK pełni funkcję porządkującą. Zostały w nim wymienione wszystkie kompetencje Trybunału, które wynikają z unormowań znajdujących się w różnych rozdziałach Konstytucji. Zaskarżony przepis nie rozszerza zakresu kompetencji Trybunału, które określone zostały w Konstytucji, ani nie prowadzi do odmiennej ich interpretacji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 197 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 3 ustawy o TK. Istota przywołanej przez wnioskodawcę regulacji konstytucyjnej sprowadza się do tego, że ustawodawca ma swobodę kształtowania przepisów odnoszących się do organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Z art. 197 Konstytucji nie wynika jednak, że w ustawie zwykłej wykluczone jest usystematyzowanie materii konstytucyjnej dotyczącej kompetencji Trybunału. Art. 3 ustawy o TK odnosi się do materii konstytucyjnej, a nie ustawowej. W konsekwencji zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów wnioskodawcy dotyczących niezgodności art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny wyjaśnił, że wszyscy sędziowie Trybunału, niezależnie od pełnionej funkcji, powoływani są na 9-letnią kadencję. Wprowadzenie odrębnej kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, którzy i tak są sędziami kadencyjnymi, byłoby niecelowe, a w niektórych wypadkach rodziłoby problemy związane z wyborem na te stanowiska. Wybór taki byłby bowiem ograniczony tylko do tych sędziów, których kadencja sędziowska nie kolidowałaby z przewidzianą ustawowo długością kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca zaskarżył zaniechanie, a nie pominięcie ustawodawcze. Ustawodawca właściwie odczytał intencję ustrojodawcy, wyrażającą się w braku unormowania konstytucyjnego dotyczącego kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. W konsekwencji Prokurator Generalny podniósł, że zarzuty wnioskodawcy nie pozwalają na merytoryczną kontrolę zaskarżonego przepisu.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że między normami objętymi kontrolą a przywołanym wzorcem konstytucyjnym nie zachodzi niezbędny związek treściowy. Z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji wynika jedynie, że w akcie powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału nie uczestniczy Prezes Rady Ministrów. Przepis ten nie odnosi się w żaden sposób do procedury związanej z wyłanianiem kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Prokurator Generalny dodał, że problematyki tej dotyczy art. 194 ust. 2 Konstytucji, który nie został powołany jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów ustawy. Z art. 194 ust. 2 Konstytucji wynika, że Prezydentowi powinni być przedstawieni co najmniej dwaj kandydaci, zarówno na stanowisko Prezesa, jak i Wiceprezesa Trybunału. Zaskarżony art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK spełnia ten warunek.

Analiza art. 18 pkt 1 ustawy o TK, zaskarżonego w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN, doprowadziła Prokuratora Generalnego do stwierdzenia, że zaskarżona norma ustawowa jedynie konkretyzuje, sformułowane w sposób ogólny przez art. 194 ust. 1 Konstytucji, pojęcie „osoby wyróżniającej się wiedzą prawniczą”. Ustrojodawca świadomie pozostawił tę kwestię do uregulowania przez ustawodawcę, który powinien zdecydować, jakie szczegółowe wymagania musi spełniać kandydat na sędziego Trybunału. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy są zgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, albowiem realizują normy konstytucyjne. Natomiast sformułowany w uzasadnieniu wniosku zakres zaskarżenia odnoszący się do konkretnego stanu faktycznego, tj. wyboru na sędziego Trybunału osoby legitymującej się dyplomem magistra prawa kanonicznego, dotyczy kwestii stosowania prawa. Kontrola stosowania prawa pozostaje co do zasady poza kognicją Trybunału.

Rozważając zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że Konstytucja milczy na temat aktu ślubowania składanego przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału. Trudno zatem mówić o związku treściowym pomiędzy zakwestionowaną normą dotyczącą ślubowania a art. 194 ust. 1 Konstytucji, który odnosi się wyłącznie do aktu wyboru dokonanego przez Sejm. Prokurator Generalny nie zgodził się z poglądem wnioskodawcy, że ślubowanie jest etapem kończącym proces wyboru sędziów. Treść art. 21 ust. 2 ustawy o TK przesądza, że wyboru tego dokonuje Sejm i nie jest on zależny od woli Prezydenta. Skutki prawne wywołuje tylko odmowa złożenia ślubowania. Traktowana jest jako zrzeczenie się stanowiska sędziego Trybunału. Tym samym – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił także stanowiska wnioskodawcy, jakoby zaskarżony art. 24 ustawy o TK bezzasadnie rozciągał immunitet formalny przysługujący czynnym sędziom Trybunału na sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Treść art. 24 ustawy o TK pozostaje w pełnej zgodności z art. 196 Konstytucji. Powołany wzorzec konstytucyjnej kontroli nie wprowadza rozróżnienia między sędziami czynnymi Trybunału a sędziami Trybunału w stanie spoczynku. Nie zakazuje zatem jednakowego potraktowania przez ustawodawcę obu kategorii sędziów. Prokurator Generalny wyjaśnił, że dążeniem ustawodawcy było ujednoczenie statusu sędziów Trybunału czynnych i w stanie spoczynku. Tym samym zaskarżone przepisy nie naruszają zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, lecz realizują tę zasadę, przyznając immunitet formalny wszystkim sędziom Trybunału. Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że z uzasadnienia wniosku wynika, że w istocie w pierwszej kolejności kwestionowany jest art. 42 ust. 1 ustawy o TK, który rozciąga stosowanie między innymi art. 24 ustawy o TK na sędziów Trybunału w stanie spoczynku. W konsekwencji Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 42 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy o TK jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że analiza zakwestionowanej normy ustawowej i przywołanych wzorców kontroli prowadzi do wniosku, iż nie zachodzi między nimi niezbędny związek treściowy. Przywołane przepisy Konstytucji odnoszą się do podmiotów, które mogą zainicjować postępowanie przed Trybunałem. Natomiast zakwestionowana norma ustawowa określa warunki, w jakich może nastąpić umorzenie postępowania przed Trybunałem. Wnioskodawca nie odniósł się do tych warunków. Tym samym art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

3.2. Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutów wnioskodawcy dotyczących art. 19 oraz art. 137 ustawy o TK.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK nie są niezgodne z art. 112 Konstytucji, albowiem nie ingerują w materię zastrzeżoną dla regulaminu Sejmu. Zaskarżone przepisy nie odnoszą się do organizacji wewnętrznej, porządku pracy ani trybu powoływania i działalności organów Sejmu. Prokurator Generalny przyznał, że termin złożenia wniosku do Marszałka Sejmu w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału jest adresowany do podmiotów wskazanych w regulaminie Sejmu. Nie oznacza to jednak, że nie może stanowić o tym ustawa, będąca źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem stanowią niewątpliwie materię, o której mowa w art. 112

Konstytucji. Ustawodawca uchwycił różnicę pomiędzy regulacją odnoszącą się do określania terminu złożenia wniosku a regulacją odnoszącą się do trybu postępowania z wnioskiem. Respektując zasadę autonomii Sejmu, bardzo wyraźnie zaznaczył w art. 19 ust. 5 ustawy o TK, że szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz trybu postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są zgodne z art. 197 Konstytucji. Treść zaskarżonych przepisów mieści się w granicach upoważnienia zawartego w powołanym wzorcu konstytucyjnym. Prokurator Generalny podniósł, że zaskarżone przepisy „odnoszą się do szeroko rozumianej organizacji Trybunału Konstytucyjnego, obejmującej jedynie tryb inicjowania procedury przed Sejmem przez określenie terminów składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego, w akcie prawnym powszechnie obowiązującym”.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutu niezgodności art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji. Wyjaśnił, że zaskarżony przepis, odsyłając do unormowań zawartych w regulaminie Sejmu, pełni istotną rolę informacyjną i w żaden sposób nie narusza zasady poprawnej legislacji. Dokonany przez ustawodawcę podział na materię podlegającą unormowaniu w ustawie i materię podlegającą unormowaniu w regulaminie Sejmu jest czytelny i racjonalny.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, z którego wynika wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* dla wprowadzanych zmian ustawowych. Zakwestionowany art. 137 ustawy o TK nie określa bowiem *vacatio legis* ustawy, w której został umiejscowiony. Charakter takiego przepisu ma art. 139 ustawy o TK, który nie został zakwestionowany przez wnioskodawcę.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 137 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny podniósł, że powołany przepis konstytucyjny przewiduje dla sędziów Trybunału konstrukcję kadencji zindywidualizowanej. Zabezpiecza przed monopolizowaniem decyzji o wyborze grupy sędziów przez aktualną większość parlamentarną. Tymczasem art. 137 ustawy o TK, jako przepis o charakterze przejściowym, wprowadził 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie ustawy o TK na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału w miejsce wszystkich sędziów, których kadencja upływa w 2015 r. Wyznaczenie przez ustawodawcę takiego terminu zgłoszenia kandydata na sędziego sprawiło, że wyboru wszystkich pięciu sędziów Trybunału dokonał Sejm VII kadencji, mimo że koniec kadencji dwóch sędziów upływa w grudniu 2015 r., czyli w czasie następnej kadencji Sejmu. Tak zredagowany art. 137 ustawy o TK zaprzecza idei indywidualnego wyboru sędziów Trybunału. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału i jego wyboru w miejsce sędziego, którego kadencja upływa dopiero w czasie następnej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny uznał, że art. 62 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 137 ustawy o TK. Przywołany przepis Konstytucji nie pozostaje w związku z treścią zaskarżonego przepisu ustawy, który reguluje procedurę związaną ze zgłoszeniem kandydata na sędziego Trybunału.

4. Marszałek Sejmu nie przedstawił stanowiska w sprawie wniosku grupy posłów.

5. Rada Ministrów nie przedstawiła stanowiska w sprawie wniosku grupy posłów.

6. W piśmie z 23 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) poinformował, że zgłasza udział w postępowaniu.

W piśmie procesowym z 26 listopada 2015 r. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 137 ustawy o TK, ustalający – w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 – 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu, w zakresie dotyczącym wniosków zrealizowanych: uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038), uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1039) i uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1040), jest zgodny z art. 2, art. 112, art. 194 ust. 1 i art. 197 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji,

b) art. 137 ustawy o TK, ustalający – w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 – 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie tej ustawy na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału do Marszałka Sejmu w zakresie wniosków zrealizowanych uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1041) i uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału

Konstytucyjnego (M. P. poz. 1042), jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2, art. 112, art. 197 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

6.1. W ocenie Rzecznika, art. 194 ust. 1 Konstytucji ustalił zasadę indywidualnej kadencyjności sędziego Trybunału. Zawarte w tym przepisie wyrażenie „wybieranych indywidualnie” oznacza zerwanie z obowiązującą poprzednio kadencyjnością całego organu i zmniejszenie wpływu polityki na obsadę sądu konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika, kadencja nowego sędziego zaczyna się z pierwszym dniem po upływie kadencji poprzednika, ale nic nie stoi na przeszkodzie w obecnym stanie prawnym, aby następca dotychczasowego sędziego został wybrany w terminie wcześniejszym. Postępowanie takie jest zresztą regułą, także z uwagi na określenie najpóźniejszych terminów, w których kandydata można zgłosić.

Jak zauważył RPO, uchwalenie art. 137 ustawy o TK spowodowało, że Sejm VII kadencji na podstawie tego przepisu mógł dokonać wyboru sędziów Trybunału na stanowiska sędziowskie nie tylko zwolnione w trakcie jego kadencji, lecz także na stanowiska sędziowskie, które będą zwolnione już po zakończeniu kadencji tego Sejmu. W ocenie Rzecznika, z uwagi na zasadę zindywidualizowania kadencji sędziego Trybunału, wybór następców w miejsce sędziów, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., powinien nastąpić przez Sejm VIII kadencji, gdyż dopiero w trakcie kadencji tego Sejmu upływa ich mandat. Jedyną możliwą interpretacją prawną art. 194 ust. 1 Konstytucji jest takie rozumienie tego przepisu, które pozwala na wybór sędziego TK przez Sejm tej konkretnej kadencji, w trakcie której upływa kadencja sędziego TK zwalnającego swoje stanowisko sędziowskie.

Zarzut niezgodności art. 137 ustawy o TK nie ma natomiast uzasadnienia w zakresie wniosków w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału zrealizowanych pozostałymi uchwałami Sejmu z dnia 8 października 2015 r. (M. P. poz. 1038, 1039 i 1040). Sędziowie ci zostali bowiem wybrani przez Sejm VII kadencji, a więc skład osobowy Sejmu, który zgodnie z art. 194 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 Konstytucji był właściwy do podjęcia uchwały w tym zakresie.

Zakwestionowany art. 137 ustawy o TK jest natomiast zgodny z art. 2 Konstytucji. Jak zauważył RPO, ustawa o TK weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 108 ust. 3, który wchodzi w życie 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z zakwestionowanym art. 137 ustawy o TK, termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosił 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W istocie więc potencjalni wnioskodawcy mieli od momentu ogłoszenia ustawy 60 dni na dokonanie prostych czynności polegających najpierw na wyszukaniu odpowiednich kandydatów na sędziów i następnie ich zgłoszeniu do Marszałka Sejmu. Nieporozumieniem – w ocenie Rzecznika – jest natomiast poszukiwanie analogii pomiędzy orzecznictwem dotyczącym odpowiedniego okresu dostosowawczego w zakresie prawa wyborczego (ciszy legislacyjnej) a okresem dostosowawczym w wypadku zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów Trybunału. Obowiązkiem Sejmu jest realizacja normy wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji i zapewnienie pełnej obsady składu Trybunału.

W ocenie Rzecznika, art. 112 i art. 197 Konstytucji nie wyłączają także możliwości uregulowania w ustawie trybu wyboru osób wchodzących w skład konstytucyjnych organów państwa. Wręcz przeciwnie, materia ustawowa w tym zakresie jako bardziej odporna na nieprzemyślane zmiany, bardziej chroni pozycję prawną i substrat osobowy konstytucyjnych organów, a w konsekwencji ich niezależność.

6.2. Rzecznik zauważył, że art. 137 ustawy o TK wywołał już skutki prawne, ponieważ zgodnie z jego treścią kandydatury na stanowiska sędziowskie w TK zostały zgłoszone w terminie, a Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. dokonał wyboru sędziów. Tym samym przepis ten utracił moc obowiązującą. W ocenie Rzecznika, spełniona jest jednak przesłanka określona w art. 104 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którą Trybunał nie umarza postępowania, z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego, jeżeli orzekanie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Takim konstytucyjnie chronionym prawem jest prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji i prawo do złożenia skargi konstytucyjnej, określone w art. 79 Konstytucji. Z perspektywy skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw jednostki szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu rozpoznającego ten środek. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki. W świetle powyższego ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, w szczególności prawa do sądu.

6.3. Rzecznik odniósł się także do uchwał Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w Monitorze Polskim z dnia 23 października 2015 r. poz. 1038, 1039, 1040, 1041, 1042 (M. P. poz. 1131, poz. 1132, poz. 1133, poz. 1134, poz. 1135). Jak podkreślił RPO, wybór danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału ma charakter indywidualny i rodzi po stronie osoby wybranej

wraz z rozpoczęciem jej kadencji prawo podmiotowe do piastowania mandatu sędziego. Nieodebranie przez Prezydenta ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału nie powoduje wygaśnięcia mandatu. Taki skutek prawny może bowiem wywołać odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska (art. 21 ust. 2 ustawy o TK). Stanowiska nie może również sędziego pozbawić Sejm, albowiem wraz z wyborem sędziego jego właściwość w tym zakresie się wyczerpuje. Wypadki wygaśnięcia mandatu enumeratywnie określa art. 36 ust. 1 ustawy o TK. Sejm nie jest też uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją obowiązującego prawa, w tym art. 137 ustawy o TK. W rezultacie jedynie w wypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją art. 137 ustawy o TK (a ta niekonstytucyjność w ocenie Rzecznika ma charakter częściowy) może zaktualizować się kompetencja Sejmu do uchylecia poszczególnych uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

7. W piśmie z 1 grudnia 2015 r. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) przedstawiła opinię *amicus curiae*. W ocenie NRA, art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa po zakończeniu VII kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

NRA przedstawiła swoją opinię, biorąc pod uwagę zadania i uprawnienia samorządu zawodowego adwokatów, a jednocześnie uwzględniając potrzebę zagwarantowania ochrony wolności i praw człowieka, w szczególności ochrony prawa do sądu. W ocenie NRA, badaną sprawę należy rozpatrywać w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ponieważ wątpliwości konstytucyjne dotyczą przepisów określających funkcjonowanie władzy sądowniczej, w tym kwestii wyboru sędziów.

Zdaniem NRA, określony w art. 137 ustawy o TK mechanizm wyboru sędziów Trybunału jest wadliwy konstytucyjnie w zakresie, w jakim upoważnił Sejm VII kadencji do wyboru sędziów TK, których kadencja kończy się dopiero w VIII kadencji Sejmu. W rezultacie dokonany przez Sejm VII kadencji wybór dwóch sędziów TK stanowił nadużycie procesu legislacyjnego, doprowadzając do podważenia legitymacji do sprawowania funkcji przez wybranych sędziów konstytucyjnych. Skutkiem tego było również naruszenie autorytetu Trybunału, jego bezstronności i apolityczności. Wadliwe rozwiązania ustawodawcze doprowadziły także do naruszenia gwarancji ochrony praw jednostki poszukującej pełnej i rzetelnej ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem.

Niezależny Trybunał Konstytucyjny i jego sędziowie są – w ocenie NRA – gwarantem realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Niezawisłość i bezstronność sądu służy budowaniu zaufania społecznego do sądów, a w efekcie jest też nieodzownym warunkiem poszanowania i podporządkowania się rozstrzygnięciom sądowym. W tym kontekście wybór sędziów TK dokonany na podstawie wprowadzonych przez Sejm przepisów przejściowych nie przyczynił się do budowania społecznego odbioru niezawisłości i obiektywnie postrzeganej bezstronności. NRA stwierdziła, że tak ustalony skład Trybunału nie wzbudza zaufania i przekonania, że jego orzeczenia będą sprawiedliwe, a sędziowie zasiadający w Trybunale są wolni od nacisków ze strony władzy ustawodawczej.

Zdaniem NRA, ocena rozwiązań legislacyjnych będących przedmiotem rozpoznania przez Trybunał w badanej sprawie powinna uwzględniać jej szeroki kontekst, jak również znaczenie funkcjonowania niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dla pełnej i skutecznej ochrony wolności i praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

8. W piśmie z 3 grudnia 2015 r. złożonym przed rozprawą, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) złożył opinię w sprawie jako *amicus curiae* i wniósł o dopuszczenie jego przedstawiciela do udziału w postępowaniu.

W opinii Prezydent wskazał na naruszenie przez Sejm VII kadencji tzw. ciszy legislacyjnej, która ma mieć zastosowanie również do określenia reguł wyboru innych organów państwa. W ocenie głowy państwa nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian odnoszących się do wyboru sędziów Trybunału w sześciomiesięcznym okresie poprzedzającym wybory. Skutkiem tego naruszenia jest wkroczenie Sejmu VII kadencji w kompetencje nowego Sejmu, a co za tym idzie – pominięcie woli suwerena, który wybrał nowy parlament.

Ponadto zaskarżone przepisy ustawy o TK mają naruszać zasady przyzwoitej legislacji. Ustawa o TK w art. 19 ust. 1 przyznaje prawo do zgłaszania kandydatur na sędziego przez Prezydium Sejmu oraz grupę co najmniej 50 posłów. Jest to nowość normatywna, gdyż poprzednia regulacja oraz postanowienia regulaminu Sejmu posługują się alternatywą łączną, wskazując, że kandydata może zgłosić Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów. Takie sformułowanie art. 19 ust. 1 ustawy o TK wskazywałoby, że obydwa podmioty powinny działać łącznie. Stoi to w sprzeczności z regulaminem Sejmu. Zdaniem Prezydenta, późniejsza ustawa nie zastępuje jednak treści zawartej w regulaminie Sejmu.

Zdaniem Prezydenta przepisy ustawy o TK regulujące termin zgłaszania kandydatów na sędziego i podmioty uprawnione do zgłaszania tych kandydatów są sprzeczne z regulaminem Sejmu. Prowadzić ma to do naruszenia autonomii regulaminowej Sejmu, wynikającej z art. 112 Konstytucji.

Prezydent zwrócił również uwagę, że wybór sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji nastąpił z naruszeniem przepisów prawa. Z jednej strony kandydatury zgłosiło tylko Prezydium Sejmu, z drugiej natomiast termin zgłoszenia kandydatów określono na podstawie ustawy o TK.

W opinii Prezydenta doszło też w tym wypadku do naruszenia zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, będącej trwałym elementem praktyki parlamentarnej w Polsce. W odniesieniu do pięciu osób wybranych na stanowisko sędziego Trybunału przez Sejm VII kadencji, którzy nie złożyli ślubowania, nie został bowiem zamknięty proces wyboru.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz podmioty wezwane do udziału w rozprawie podtrzymały stanowiska zajęte na piśmie. Uczestnicy postępowania udzielili także odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania zadane uczestnikom postępowania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

1. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

1.1. Konstytucja uchwalona w szczególnej procedurze przez Zgromadzenie Narodowe oraz zatwierdzona w referendum przez Naród wyznacza organom państwa i innym podmiotom prawa reguły postępowania, określając ich wolności, prawa i obowiązki względem siebie, a także podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Daje ona także wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa. Nie może być zatem traktowana jako polityczna deklaracja czy manifest programowy. Jak głosi preambuła do Konstytucji, wyraża ona „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji), w ramach i na podstawie którego funkcjonować mają wszystkie organy władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) i którego muszą przestrzegać wszystkie osoby znajdujące się pod jej władzą (art. 83 Konstytucji). Obowiązek przestrzegania Konstytucji w sposób szczególny ciąży na osobach sprawujących władzę. Podkreśla to m.in. rola ślubowania, które muszą złożyć przed rozpoczęciem wypełniania funkcji posłowie, senatorowie, Prezydent, członkowie Rady Ministrów itp.

Zabezpieczeniem zasady nadrzędności konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest m.in. sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić.

W większości państw europejskich kontrola konstytucyjności prawa przybrała charakter scentralizowany. Została powierzona jednemu wyspecjalizowanemu organowi państwa, w kompetencji którego leży ostateczne i wiążące wszystkie podmioty rozstrzygnięcie o hierarchicznej zgodności norm. Tylko orzeczenie sądu konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją prowadzi do usunięcia niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego, i to w taki sposób, że rodzi zakaz jej stosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Cechą sądownictwa konstytucyjnego jest to, że sędziowie są z reguły wybierani przez organy legislatywy, a niekiedy też egzekutywy. Taki zabieg jest przejawem nie tyle upolitycznienia sądów konstytucyjnych, ile równoważenia władzy. Niemniej jednak sądy konstytucyjne – mające nierzadko odmienną pozycję czy usytuowanie w ramach systemu organów państwa – mają być zawsze organami niezależnymi, a sędziowie mają być niezawisli. Te fundamentalne atrybuty sądownictwa konstytucyjnego zabezpieczają różne rozwiązania określone w samej konstytucji. Sposób wyłaniania sędziów sądów konstytucyjnych, wysokie wymagania co do ich kwalifikacji moralnych oraz zawodowych, a także nieusuwalność z pełnionego urzędu mają zapewnić, że podejmowane przez nich rozstrzygnięcia będą wynikały wyłącznie z norm, zasad i wartości wyrażonych w konstytucji.

Ustrojodawca, powierzając Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do kontroli hierarchicznej zgodności norm, nadał orzeczeniom charakter ostateczny i moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Orzeczenia te wiążą zarówno obywateli, jak i wszystkie organy władzy publicznej, w szczególności organy zobowiązane do czuwania nad jej przestrzeganiem. Jak wyjaśnił TK, nie można „bez wyraźnego («pozytywnego») upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji” (zob. postanowienie pełnego składu TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Rozwiązanie to należy widzieć jako potwierdzenie i zabezpieczenie nadrzędności Konstytucji.

Jedynym organem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, mającym kompetencję do ostatecznego i wiążącego wszystkie podmioty rozstrzygania o zgodności prawa z Konstytucją, jest Trybunał Konstytucyjny. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży m.in. kontrola zgodności wszystkich ustaw z Konstytucją (*vide* art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193 Konstytucji). Ustrojodawca nie wyłączył z jej zakresu żadnej ustawy, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 197 Konstytucji. Skoro takiego wyłączenia wprost nie przewidziano, to nie można go domniemywać.

Trybunał Konstytucyjny nie tylko jest gwarantem prymatu Konstytucji, ale również stoi na straży trójpodziału władzy. Wszelkie dotyczące go regulacje nie mogą prowadzić do sytuacji, w której utraciłby zdolność funkcjonowania.

Rozstrzygnięcie w sprawie zgodności przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest równoznaczne z orzekaniem przez sędziego w jego własnej sprawie. Trybunał ma orzec o zgodności bądź niezgodności ustawy o TK z Konstytucją, a zatem o normach prawnych dotyczących Trybunału jako organu państwa, a nie indywidualnym interesie któregośkolwiek sędziego. Żaden sędzia Trybunału nie ma interesu osobistego w określaniu kompetencji tego organu państwa. Czymś innym jest zatem sytuacja rozstrzygnięcia przez Trybunał o przepisach regulujących jego kompetencje, czymś innym natomiast orzekanie w sprawie, która dotyczy indywidualnych interesów konkretnego sędziego.

W demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji) wartością samą w sobie jest istnienie procedury wiążącego rozstrzygnięcia sporów przez organ sądowy, a przez to organ niezależny. Domniemanie objęcia kontrolą sądową wszelkiego typu sporów, w tym między organami państwa, pozostaje w pełni spójne z logiką rozwiązań konstytucyjnych.

Należy podkreślić, że Trybunałowi kilkakrotnie przychodziło rozstrzygać o zgodności przepisów prawa regulujących jego kompetencje bądź odnoszących się do jego statusu ustrojowego lub statusu sędziów (zob. m.in. orzeczenie z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 26; wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114). Kompetencja Trybunału nie budziła wówczas wątpliwości wśród uczestników postępowania. Nie ma także podstaw prawnych, by kwestionować ją w niniejszej sprawie.

Kontrola zgodności z konstytucją przepisów ustawowych regulujących funkcjonowanie sądów konstytucyjnych nie jest również negowana w państwach europejskich i stanowi rezultat powierzenia tym sądom wyłącznej kompetencji do badania hierarchicznej zgodności norm. O konstytucyjności przepisów ustawowych regulujących właściwość, tryb postępowania czy organizację wewnętrzną orzekały m.in. sądy konstytucyjne Hiszpanii (sprawy nr 66/1985 i nr 49/2008), Litwy (sprawy nr 33/03, nr 12/06, nr 36/10), Mołdowy (nr 7a/2013), Republiki Federalnej Niemiec (2 BvC 2/10), czy Słowenii (nr U-I-60/11, Up-349/11).

1.2. Ocenę konstytucyjności zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy o TK należy poprzedzić wypowiedzią określającą ustrojową pozycję i status prawny Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów. Konieczne jest bowiem wskazanie właściwego kontekstu normatywnego, który już na poziomie konstytucyjnym wyznacza dopuszczalne ramy prawne działania ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z dwóch trybunałów przewidzianych w Konstytucji, jest organem władzy sądowniczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić o przecinaniu się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się (w kontekście pozycji władzy sądowniczej zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK

ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r. w sprawie P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (por. wyroki TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Równoważenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej, wynikająca z art. 173 Konstytucji, dotyczy także – w równym wymiarze – wspomnianych w tym przepisie trybunałów. W ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie i szczegółowo wypowiadał się na temat zasady niezależności władzy sądowniczej. Wypowiedzi te dotyczyły tych rozwiązań ustawowych, które odnosiły się bezpośrednio do sposobu funkcjonowania sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Ustalenia te w pełni odnoszą się do niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz ma zapewniać sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.

Odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co znaczy, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co znaczy, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Tak jak do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę, tak i inne władze nie mogą ingerować w powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do ostatecznego rozstrzygnięcia spraw leżących w jego kompetencji.

1.4. Stworzenie konstytucyjnych mechanizmów współdziałania innych organów państwa w procedurze organizacyjnego kształtowania się Trybunału Konstytucyjnego należy odczytywać w kontekście równoważenia i współdziałania podzielonych władz. Wszelkie powiązania między Trybunałem a organami pozostałych władz nie mogą jednak prowadzić do takiego określenia wzajemnych relacji między tymi podmiotami, które wiązałyby się z ingerowaniem w sferę autonomicznego wykonywania zadań powierzonych w Konstytucji wyłącznie Trybunałowi. Istnieje w tym kontekście wyraźny związek między możliwością zapewnienia ochrony Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny a działaniami innych organów państwa, które uczestniczą w kształtowaniu się składu Trybunału. Poszanowanie konstytucyjnej zasady niezależności Trybunału jest więc obowiązkiem wszystkich

organów zaliczających się do władzy ustawodawczej bądź władzy wykonawczej, które swoim działaniem określają warunki wykonywania przez Trybunał jego konstytucyjnych zadań.

Powiązania funkcjonalne między Trybunałem (czy szerzej – władzą sądowniczą) a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać ich „jądra kompetencyjnego”. To znaczy, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Rozstrzygnięcia w konkretnych sprawach, w których Konstytucja powierza władztwo Trybunałowi, muszą pozostawać w wyłącznej kompetencji TK.

1.5. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno innych organów władzy publicznej, jak i innych podmiotów (por. wyrok TK 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.

Niezawisłość sędziowska, w tym niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

2. Zarzut niezgodności art. 3 ustawy o TK z art. 2 oraz art. 197 Konstytucji.

2.1. Wnioskodawca zaskarżył art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK). Pierwsze trzy ustępy tego przepisu wymieniają konstytucyjne kompetencje Trybunału w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Art. 3 ust. 1 ustawy o TK stanowi dosłowne powtórzenie art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Art. 3 ust. 2 ustawy o TK wskazuje, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, o czym mowa w art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 5 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą aktu normatywnego kwestionowanego w pytaniu prawnym, o którym mowa w art. 193 Konstytucji.

Kolejne trzy ustępy art. 3 ustawy o TK wymieniają pozostałe konstytucyjne kompetencje Trybunału. Art. 3 ust. 4 ustawy o TK wskazuje, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Przepis ten stanowi dosłowne powtórzenie art. 188 pkt 4 Konstytucji. Art. 3 ust. 5 ustawy o TK przewiduje, że Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Dosłownie powtarza treść art. 189 Konstytucji. Z kolei art. 3 ust. 6 ustawy o TK wskazuje, że Trybunał rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a w razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Tym samym przepis ten wymienia kompetencje Trybunału, o których mowa w art. 131 ust. 1 zdaniu drugim i trzecim Konstytucji.

2.2. Wnioskodawca zakwestionował art. 3 ustawy o TK z uwagi na to, że przepis ten powtarza unormowania konstytucyjne określające kompetencje Trybunału. Wnioskodawca sformułował dwa zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł, że ustawa nie powinna powtarzać postanowień Konstytucji. Uzasadniając ten pogląd, wnioskodawca powołał § 4 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej lub ZTP), który przewiduje, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. W ocenie wnioskodawcy, zasada ta odnosi się również do powtarzania przepisów ustawy zasadniczej. Wnioskodawca stwierdził, że art. 3 ustawy o TK narusza zasady techniki prawodawczej. Powtarza bowiem unormowania konstytucyjne określające kompetencje Trybunału. W konsekwencji – zdaniem wnioskodawcy – zaskarżony przepis jest również sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, która stanowi istotny element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Ponadto w uzasadnieniu wniosku odnotowano, że z zasadą poprawnej legislacji związana jest zasada określoności przepisów prawa. Wnioskodawca nie uzasadnił jednak, w jaki sposób art. 3 ustawy o TK miałby naruszać zasadę określoności przepisów.

Po drugie, wnioskodawca zarzucił, że treść art. 3 ustawy o TK wykracza poza zakres unormowania przewidziany dla ustawy o Trybunale w art. 197 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł, że do ustawodawcy nie należy określanie kompetencji Trybunału, albowiem zostały one wyczerpująco uregulowane w Konstytucji.

2.3. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynikają wymagania co do techniki legislacyjnej, jaką posługuje się prawodawca, określane jako zasady poprawnej (prawidłowej, właściwej) legislacji (zob. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171, cz. III, pkt 2; postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, cz. II, pkt 3 oraz powołane tam orzecznictwo). Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę tych zasad jest funkcjonalnie związany z konstytucyjnymi zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady poprawnej legislacji w szczególności obejmują wymaganie zapewnienia przepisom dostatecznej określoności, z którego wynika konieczność formułowania ich w sposób precyzyjny i jasny oraz prawidłowy pod względem językowym (zob. m.in. wyroki TK z: 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59, cz. III, pkt 4; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170, cz. III, pkt 4; 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51, cz. III, pkt 2.4 oraz powołane tam orzecznictwo).

W celu uściślenia konstytucyjnych wymagań co do techniki legislacyjnej Trybunał niejednokrotnie odwoływał się do „Zasad techniki prawodawczej”, obecnie skodyfikowanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Zasady techniki prawodawczej określają uniwersalne standardy redagowania tekstów prawnych. Formalnie wiążą tylko prawodawcę rządowego, jednakże powinny być brane pod uwagę przez wszystkie podmioty stanowiące prawo (zob. m.in. wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, cz. III, pkt 18; a także wyrok o sygn. P 15/05, cz. III, pkt 2). Charakter prawny tych zasad, jako załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, oraz ich usytuowanie w systemie źródeł prawa nie pozostawiają wątpliwości, że – w perspektywie hierarchii źródeł prawa – nie mogą one stanowić bezpośredniej podstawy (wzorca) kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych (tak wyrok TK o sygn. Kp 5/08, cz. III, pkt 4). Nie wszystkie zasady techniki prawodawczej mają bowiem rangę zasad poprawnej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalone jest, że przesłanką stwierdzenia niezgodności przepisu z art. 2 Konstytucji może być tylko „uchybiecie rudymmentarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (tak postanowienie o sygn. P 16/03, cz. II, pkt 3, wyrok o sygn. Kp 5/08, cz. III, pkt 4, a także wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58, cz. III, pkt 3). Niewątpliwie uchybiecie zasadom poprawnej legislacji jest istotne również wtedy, gdy prowadzi do naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych bądź jest źródłem „poważnych problemów ze stosowaniem prawa” (tak m.in. wyrok o sygn. P 15/05, cz. III, pkt 2).

Z Konstytucji nie wynika bezwzględny zakaz powtarzania jej przepisów w aktach normatywnych niższej rangi. Z uwagi na najwyższą moc obowiązującą Konstytucji w systemie prawa oraz zasadę jej bezpośredniego stosowania (art. 8 Konstytucji), niedopuszczalne jest jednak powtarzanie lub modyfikowanie w ustawie przepisów Konstytucji, prowadzące do zmiany ich rozumienia, a także niejasności, niespójności lub trudności interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63). Nawet dosłowne powtórzenie przepisu Konstytucji w ustawie zwykłej może prowadzić do zmiany jego znaczenia w nowym otoczeniu normatywnym. Pojęcia konstytucyjne rozumiane są bowiem autonomicznie. Z uwagi na szerszy kontekst interpretacyjny Konstytucji na ogół szerzej niż analogiczne pojęcia ustawowe (zob. m.in. wyroki TK z: 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76, cz. III, pkt 4; 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42, cz. III, pkt 3.3). Dosłowne powtórzenie przepisu Konstytucji w ustawie nie jest zatem dopuszczalne, jeżeli prowadzi do zmiany jego rozumienia. W tym zakresie zakaz powtarzania w ustawie przepisów Konstytucji ma rangę zasady poprawnej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji. Do naruszenia tej zasady nie prowadzi jednak konstrukcja normatywna ani treść art. 3 ustawy o TK.

2.4. Art. 3 ustawy o TK ma na celu zebranie i wymienienie w jednym przepisie wszystkich konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Kompetencje te przewidziane zostały w różnych przepisach i rozdziałach Konstytucji. Określają je nie tylko art. 188, art. 189 i art. 193, umiejscowione w rozdziale VIII („Sądy i Trybunały”), lecz także art. 79 (dotyczący skargi konstytucyjnej), zamieszczony w rozdziale II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), oraz art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji, usytuowany w rozdziale V („Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”).

Wymienienie konstytucyjnych kompetencji Trybunału w rozdziale pierwszym ustawy o TK, wśród „przepisów ogólnych”, a zatem przed regulacjami dotyczącymi trybu postępowania w sprawach, w których Trybunał jest właściwy, pełni funkcję porządkująco-komunikującą. Takie działanie ustawodawcy nie jest konieczne w świetle zasad nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji, ale nie można podzielić stanowiska wnioskodawcy, że jest to zarazem działanie nieracjonalne. Warto dodać, że zaskarżony art. 3 ustawy o TK wzorowany jest na art. 2 i art. 3 uprzednio obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r., Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), które wymieniały konstytucyjne kompetencje Trybunału.

Konstrukcja normatywna oraz cel art. 3 ustawy o TK jest jasny. Przepis ten nie wyznacza kompetencji Trybunału ani nie ingeruje w nie. Kompetencje Trybunału określa wprost Konstytucja. Unormowania konstytucyjne określające kompetencje TK zostały w zaskarżonym przepisie ustawy jedynie zebrane i powtórzone, dosłownie lub przez wyraźne odesłanie do właściwego artykułu Konstytucji. Zaskarżony przepis nie powoduje zatem wątpliwości interpretacyjnych ani niespójności w systemie prawa. Otoczenie normatywne art. 3 ustawy o TK nie prowadzi do innego rozumienia kompetencji Trybunału niż w świetle postanowień Konstytucji. Wątpliwości co do tego nie miał wnioskodawca, który w uzasadnieniu wniosku nie powołał ani jednego argumentu mogącego świadczyć o wystąpieniu w systemie prawa negatywnych konsekwencji na skutek powtórzenia w zaskarżonym przepisie unormowań Konstytucji. Wprost przeciwnie, wnioskodawca przyznał, że „Z treści art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w istocie nie wynika nic nowego i wynikać nie może” (s. 3 wniosku). W świetle utrwalonego orzecznictwa konstytucyjnego same wątpliwości wnioskodawcy co do racjonalności posłużenia się przez ustawodawcę określoną techniką legislacyjną nie są wystarczające do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdził, że art. 3 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.5. Wnioskodawca podniósł również, że zaskarżony art. 3 ustawy o TK jest sprzeczny art. 197 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi, że „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”.

Trybunał stwierdził, że w świetle przedstawionych przez wnioskodawcę zarzutów powołany przepis Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji ustawowej. Po pierwsze, zaskarżony art. 3 ustawy o TK nie pozostaje w sprzeczności z art. 197 Konstytucji, albowiem nie reguluje ani organizacji Trybunału, ani zasad postępowania przed tym organem. Po drugie, z art. 197 Konstytucji nie wynika zakaz wymieniania w ustawie, w szczególności w celu porządkująco-komunikującym, konstytucyjnych kompetencji Trybunału. Wbrew zarzutom wnioskodawcy zaskarżony przepis nie określa (nie konstytuuje) tych kompetencji, lecz jedynie zbiera je i powtarza, dosłownie lub przez wyraźne odesłanie do właściwego przepisu Konstytucji, w sposób nienaruszający zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Na marginesie, Trybunał przyjął za nietrafny jeszcze inny pogląd wnioskodawcy, mianowicie jakoby ustawodawca nie mógł przyznać Trybunałowi innych kompetencji niż przewidziane w Konstytucji. Niewątpliwie kompetencje Trybunału, których wykonywanie prowadzi do ingerencji w istotę innych władz konstytucyjnych (np. władzy ustawodawczej w wypadku pozbawienia ustawy mocy powszechnie obowiązującej), wymagają wyraźnej i jednoznacznej podstawy konstytucyjnej. Konstytucja ma wyłączną właściwość regulacyjną w tym zakresie, a Trybunał – w braku odmiennej normy konstytucyjnej – jest wyłącznie uprawniony do wykonywania tego typu kompetencji. Nie wyklucza to przyznania w drodze ustawy zwykłej Trybunałowi innych kompetencji niż przewidziane w Konstytucji, jeżeli ich wykonywanie nie prowadzi do ingerencji w istotę pozostałych władz konstytucyjnych, a kompetencje te pozostają w związku z ustrojową rolą Trybunału (por. wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44). Przykładem takiej regulacji jest art. 5 ustawy o TK, który daje Trybunałowi możliwość sygnalizowania organom stanowiącym prawo uchybień i luk w prawie (umożliwiał to również art. 4 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r.).

Z uwagi na powyższe Trybunał orzekł, że art. 3 ustawy o TK nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 12 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji.

3.1. Przedmiotem wniosku uczyniono art. 12 ust. 2 ustawy o TK. Wnioskodawca stwierdził, że wskazany przepis narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, co świadczyć ma o jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis ustawy ma następujące brzmienie: „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”.

3.2. Wątpliwości wnioskodawcy co do art. 12 ust. 2 ustawy o TK skupiają się wokół stwierdzenia, że tak sformułowany przepis nie precyzuje długości trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. W efekcie prowadzi do sytuacji, w której długość trwania tych kadencji zależęć będzie od długości kadencji sędziego TK wybranego na Prezesa bądź Wiceprezesa. W niektórych wypadkach może zatem wynosić nawet 9 lat.

Zdaniem wnioskodawcy, brak jednoznacznego dookreślenia przez ustawodawcę okresu pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK uniemożliwia obiektywną weryfikację prawidłowości wypełniania zadań przez osoby powołane na te stanowiska. To zaś – jak wskazano we wniosku – wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej i stanowi czynnik hamujący rozwój zarządzanej jednostki. Argumentem mającym wskazywać na potrzebę wprowadzenia zasady kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK jest odwołanie się do rozwiązań dotyczących Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W obu wypadkach o kadencyjności pełnienia wskazanych funkcji przesądzają normy konstytucyjne – odpowiednio art. 183 ust. 3 i art. 185 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, brak podobnego rozwiązania w art. 194 ust. 2 Konstytucji nie oznacza zakazu jego wprowadzenia na poziomie ustawowym w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Obecne rozwiązanie, nieprzewidujące kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, jest więc – w ocenie wnioskodawcy – nieracjonalne. Narusza zasadę państwa demokratycznego przez to, że umożliwia różnicowanie kadencji sprawowania obu funkcji w zależności od długości trwania kadencji sędziego TK. Oprócz tego pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK nie stanowi jasnej i precyzyjnej regulacji prawnej.

3.3. Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Sposób, w jaki wnioskodawca sformułował zarzut niekonstytucyjności powołanego przepisu ustawy w odniesieniu do wskazanego we wniosku wzorca kontroli, nie daje podstaw do stwierdzenia, aby w tym konkretnym wypadku ustawodawca naruszył zasady demokratycznego państwa prawnego. Wnioskodawca powołał argumenty mające świadczyć o swoistej niedoskonałości istniejącego rozwiązania ustawowego. Wyjaśniał, że posłużenie się regułą określającą kadencyjność sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK mogłoby mieć pozytywny wpływ na sposób, w jaki funkcje te są sprawowane. Wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK oznaczałoby także posłużenie się rozwiązaniami, które obowiązują obecnie Prezesów SN i NSA. Sprzyjałoby to z pewnością spójności systemowej obowiązujących unormowań.

Trybunał nie podważa dopuszczalności posługiwania się przez wnioskodawcę przywołanymi tutaj argumentami. Nie przesądza przy tym kategorycznie, że uwagi wskazujące na pozytywne aspekty zastosowania zasady kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK są całkowicie pozbawione podstaw. Niewykluczone, że rotacyjne kierowanie pracami stosunkowo niewielkiego, 15-osobowego, gremium mogłoby mieć istotny, także pozytywny, wpływ na sposób organizacji pracy Trybunału. Oznaczałoby również zastosowanie mechanizmu weryfikacji sposobu wykonywania wspomnianych funkcji przez sędziów. Jakkolwiek te dosyć ogólne wnioski wynikające z argumentacji prezentowanej w odniesieniu do stawianego zarzutu nie przesądzają, same w sobie, o niekonstytucyjności obowiązującego unormowania ustawowego. Nawet gdyby przyjąć za wnioskodawcę, że art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest – jak to ujęto – „nieracjonalny”, to sam ten fakt nie może być utożsamiany z jego niekonstytucyjnością. Okoliczność dotycząca tego, czy ustawodawca mógłby zastosować bardziej skuteczne, efektywne lub też spójne systemowo rozwiązanie pewnej kwestii, nie oznacza automatycznie, że obowiązujący sposób rozstrzygnięcia danego zagadnienia pozwala na uznanie go za naruszający standardy demokratycznego państwa prawnego. Aby tak stawiany problem konstytucyjny mógł stanowić podstawę orzeczenia o niekonstytucyjności, wnioskodawca powinien wykazać – lecz tego w rozpatrywanej sprawie nie czyni – że wadliwe rozwiązanie jest dla danego organu państwa dysfunkcyjne bądź też w sposób oczywisty godzi w podstawowe reguły wypełniania funkcji publicznych przewidzianych w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi o okoliczność, w której sposób organizacji wewnętrznej organu państwa, a w kontekście badanego zarzutu – brak posłużenia się określonym mechanizmem – zagraża w praktyce prawidłowemu funkcjonowaniu oraz uniemożliwia wykonywanie powierzonych mu zadań.

Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK nie jest rozwiązaniem, które wprowadzałoby tego rodzaju zagrożenie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca nie wyjaśnia przy tym, dlaczego istniejący model wyznaczania kadencji Prezesa i Wiceprezesa, obowiązujący jeszcze pod rządami ustawy o TK z 1997 r. i utrzymany w obecnej ustawie, narusza ma standard wyznaczony zasadą demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Trybunału nie można mówić o takim naruszeniu w badanym wypadku.

Trybunał dostrzegł różnicę między kadencją sędziego, służącą głównie zapewnieniu mu niezawisłości, oraz konsekwencjami określenia kadencyjności pełnienia funkcji kierowniczej w organie władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał. Kadencja Prezesa lub Wiceprezesa ma przede wszystkim zapewniać efektywność kierowania zespołem ludzkim. Potencjalnie wypełnianie tej funkcji przez wiele lat, bez weryfikacji tego stanu rzeczy nawet

przez Trybunał, może nieść ze sobą pewne zagrożenie. Niemniej jednak Trybunał dostrzegł w tym kontekście również inną okoliczność. Rotacyjny sposób zarządzania pracami TK pozostaje w ścisłym związku z ochroną niezależności Trybunału. Dopóty bowiem, dopóki w procedurę wyłaniania Prezesa i Wiceprezesa TK włączony jest Prezydent, czy organ państwa spoza władzy sądowniczej, konstrukcja wiążąca kadencyjność pełnienia tych funkcji będzie musiała być oceniana również przez pryzmat art. 173 Konstytucji, a więc w kontekście zasady niezależności Trybunału od innych władz.

Zagadnienie długości pełnienia funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności Trybunału. Dotyczy to również ewentualnego wprowadzenia zasady kadencyjnego pełnienia obu funkcji kierowniczych w Trybunale. Decydując się na takie rozwiązanie, ustawodawca obowiązany jest szanować reguły demokratycznego państwa prawnego również podczas wprowadzania w życie nowych unormowań. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w tej kwestii, określając – w ciągu wielu lat – konstytucyjny standard dopuszczalnych zachowań ustawodawcy dokonującego zmian w systemie prawa. Te wszystkie wypowiedzi należy odnieść do wprowadzania zmiany normatywnej, w której funkcja Prezesa lub Wiceprezesa TK będzie funkcją kadencyjną niezależnie od kadencji sędziego Trybunału.

3.4. Trybunał stwierdził, że kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK jest zgodny z art. 2 Konstytucji również w tym wymiarze, który dotyczy zasady określoności prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady dostatecznej określoności prawa, wiążąc ją funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego, ochrony zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji (zob. m.in. wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 6.1; 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8, cz. III, pkt 5.1; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79, cz. III, pkt 4.2, a także orzecznictwo powołane w punkcie 2.3 powyżej). Z zasady określoności prawa wynika, że przepisy mają być formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym. Aby stwierdzić niezgodność kwestionowanego przepisu z tą zasadą, nie wystarcza abstrakcyjne wskazanie jego niejasności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Każdy akt normatywny (czy konkretny przepis prawny) zawiera bowiem pojęcia w mniejszym lub większym stopniu niedookreślone. Sprzyja to uelastycznieniu porządku prawnego, a to umożliwia szybkie reagowanie na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne. Jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć uznanymi metodami wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być zatem traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności za pomocą interpretacji w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające.

Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK nie zawiera zwrotów niedookreślonych ani nie powoduje wątpliwości interpretacyjnych. W zdaniu pierwszym w sposób jasny i precyzyjny określono kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wskazania kandydatów na stanowisko Prezesa TK, ustalono termin, w jakim nastąpić ma wybór kandydatów oraz wprowadzono kryterium dokonania takiego wyboru (największa liczba głosów w głosowaniu). To samo dotyczy zdania drugiego art. 12 ust. 2 ustawy o TK, które określa odmienny termin wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa TK w wypadku jego opróżnienia.

Wnioskodawca podniósł, że niezgodność art. 12 ust. 2 ustawy o TK z zasadą określoności prawa wynika ma z braku ustawowego określenia długości kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. Tak stawiany zarzut nie dotyczy jednak tzw. testu określoności prawa, przywoływanego wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału. Kwestionowany art. 12 ust. 2 ustawy o TK spełnia bowiem kryteria precyzyjności, jasności oraz legislacyjnej poprawności, związane z obowiązkiem tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku. Obecnie obowiązujące przepisy wprost nie określają „kadencji” funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK. Zaskarżony przepis nie wywołuje również wątpliwości co do początku lub końca pełnienia tych funkcji. Możliwość ich wykonywania rozpoczyna się z dniem powołania przez Prezydenta sędziego Trybunału na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa (art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji). Kres pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK wyznacza kadencja sędziego TK, co podniósł również sam wnioskodawca (s. 4 wniosku). W konsekwencji pełnienie funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK kończy się z dniem, w którym upływa dziesięcioletnia kadencja sędziego powołanego na to stanowisko albo – przed upływem tego terminu – z dniem wygaśnięcia mandatu sędziego (art. 36 ustawy o TK). Rozerwalność zakończenia pełnienia funkcji kierowniczej z końcem kadencji sędziego Trybunału występuje tylko w razie zrzeczenia się stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa. Nie jest bowiem wykluczone zrzeczenie się tego stanowiska z zachowaniem mandatu sędziego Trybunału, jeżeli kadencja sędziego jeszcze nie upłynęła. Jednakże również w tym wypadku zaskarżony przepis nie wywołuje wątpliwości interpretacyjnych. Opróżnienie stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa następuje z chwilą zrzeczenia się tego stanowiska.

Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

4.1. Wnioskodawca sformułował osobny zarzut dotyczący art. 12 ustawy o TK, wskazując na niezgodność ust. 1 i 5 tego przepisu z unormowaniami konstytucyjnymi określającymi katalog aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o TK „Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne”, a w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o TK „Do Wiceprezesa Trybunału przepisy ust. 1, 2 i 4 stosuje się odpowiednio”.

4.2. Wnioskodawca twierdzi, że uprawnienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK do przedstawiania dwóch kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK nie może w praktyce wymuszać decyzji Prezydenta dotyczącej wskazania osoby piastującej te funkcje. Ustawowe ograniczenie liczby kandydatów wskazywanych przez Zgromadzenie Ogólne wyłącznie do dwóch ingeruje w uprawnienie Prezydenta, sprowadzając je – jak to ujmuje wnioskodawca – do *ius nudum*. Wnioskodawca twierdzi, że Zgromadzenie Ogólne powinno dokonywać selekcji kandydatów z perspektywy obiektywnych kryteriów, np. doświadczenia. Powinno przy tym przedstawiać Prezydentowi wszystkich kandydatów spełniających takie kryteria. Zastosowanie kryterium liczbowego powinno iść w parze z możliwością przedstawiania większej liczby kandydatów. Dopiero wówczas wybór dokonywany przez Prezydenta miałby charakter faktycznego wykonywania władztwa przysługującego w tym zakresie głowie państwa.

Zdaniem wnioskodawcy, obecne rozwiązanie ustawowe „godzi w ducha uprawnienia Prezydenta” związanego z powoływaniem Prezesa i Wiceprezesa TK. W obu wypadkach akt urzędowy Prezydenta nie wymaga – dla swej ważności – uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów. W tym zakresie Prezydent powinien mieć możliwość swobodnej realizacji przysługującego mu indywidualnego uprawnienia (prerogatywy). Kwestionowane przepisy ustawy dokonują przeniesienia na Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK istoty władztwa związanego z powoływaniem Prezesa i Wiceprezesa TK. Sprowadzają zatem Prezydenta do roli „notariusza”, co ma naruszać istotę przysługujących mu uprawnień.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że powołując się na wspomniany wzorzec kontroli, wnioskodawca szeroko wypowiada się na temat jego znaczenia. W tym kontekście wyjaśnia, że istotą prerogatywy głowy państwa jest „uwolnienie Prezydenta w zakresie jego działań urzędowych od kontroli i możliwości blokowania ze strony Prezesa Rady Ministrów poprzez odmowę kontrasygnaty”. W dalszej części argumentuje również, że prerogatywa Prezydenta wyznacza sferę samodzielnej władzy głowy państwa. Określa obszar działania, w którym Prezydent korzysta ze swoich uprawnień „na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem”. Niezależnie od tak rozumianego mechanizmu aktów urzędowych Prezydenta zaliczanych do jego prerogatyw, sam wnioskodawca dostrzega, że ich wykonywanie jest uwarunkowane odpowiednimi unormowaniami Konstytucji. Błędnie postrzega je jednak jako – co do zasady – ograniczające swobodę działania Prezydenta. W ten sposób stara się wykazać, że wszelkie unormowania wyznaczające zakres aktywności Prezydenta mają – jak to ujęto we wniosku – „charakter ograniczający aspekt pozytywny prerogatywy”.

Powyższy sposób wykładni Konstytucji Trybunał uznaje za wadliwy. Przypisywanie prerogatywom prezydenckim charakteru aktów uprawniających głowę państwa do podejmowania określonych działań w sposób całkowicie autonomiczny, uzależniony wyłącznie od swobodnego uznania Prezydenta, pozostaje w sprzeczności z podstawowymi założeniami ustroju państwa opierającego się na podziale i równowadze władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji). W tym kontekście nie można uprawnień Prezydenta związanych z wydawaniem aktów urzędowych określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji postrzegać jako swoistej sfery władzy dyskrejonalnej głowy państwa. Tak rozumiany zakres uprawnień Prezydenta nie mieści się bowiem w obowiązującej koncepcji ustrojowej, o czym Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyroki z: 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5, cz. III, pkt 4.2.1; 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122, cz. III, pkt 6).

Przepisy konstytucyjne przyznające Prezydentowi pewne kompetencje należy rozumieć jako unormowania, które wyznaczają sposób ich wykonywania. Nie chodzi tu zatem o ograniczanie jakiegś ogólnie ujętej sfery władzy, swoistego – jak to ujmują wnioskodawcy – „ducha uprawnienia Prezydenta”, ale o wskazanie ram prawnych

aktywności w danym wypadku w odniesieniu do konkretnej sytuacji i konkretnego organu państwa. Dopiero w takim ujęciu można dostrzec właściwą relację między – z jednej strony – art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, który zwalnia akt urzędowy Prezydenta o powoływaniu Prezesa lub Wiceprezesa TK od konieczności uzyskania kontrasygnaty, i z art. 194 ust. 2 Konstytucji z drugiej strony, który determinuje sferę działania Prezydenta związaną z powoływaniem wspomnianych podmiotów i wyznacza w tej kwestii dopuszczalne ramy prawne aktywności głowy państwa. Wnioskodawca nawiązuje szeroko do treści art. 194 ust. 2 Konstytucji, jakkolwiek nie czyni go wzorcem kontroli kwestionowanego art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK. W ten sposób kwestionuje przepisy ustawowe, stanowiące rozwinięcie wspomnianego art. 194 ust. 2 Konstytucji, jedynie z punktu widzenia wzorca kontroli, który – sam w sobie – nie determinuje zakresu działania Prezydenta w tej konkretnej sprawie. Powołany przez wnioskodawcę wzorec w postaci art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji ogranicza się bowiem do wyłączenia określonego aktu urzędowego Prezydenta z konieczności uzyskania – dla swej ważności – podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 194 ust. 2 Konstytucji posługuje się stosunkowo ogólną formułą, jeśli chodzi o kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Powoływanie Prezesa i Wiceprezesa TK „spośród kandydatów” przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne pozwala na wskazanie pewnego minimum treściowego – konieczności wskazania co najmniej dwóch kandydatów, którymi mogą być wyłącznie urzędujący sędziowie TK. Konstytucja nie przesądza jednak w sposób definitywny, czy Zgromadzenie Ogólne może przedstawić większą liczbę kandydatów. Nie rozstrzyga też kategorycznie o kryteriach selekcji takich osób przez Zgromadzenie Ogólne. Trzeba przyjąć, że w tym zakresie ustawodawca uzyskał pewną swobodę i ma możliwość szczegółowego unormowania samej procedury wyłaniania kandydatów, w tym także przyjęcia kryteriów sposobu wyznaczania osób mających pełnić funkcję Prezesa i Wiceprezesa TK. Nie znaczy to wszakże, że swoboda ustawodawcy jest – w tym konkretnym zakresie – nieograniczona. W art. 194 ust. 2 Konstytucji przesądzono o dwóch istotnych elementach procedury przewidzianej w tym przepisie. Po pierwsze, wskazane zostały podmioty biorące udział w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK. Po drugie, przyjęto regułę, w myśl której działanie Prezydenta ma być determinowane uprzednim działaniem Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Prezydent powołuje Prezesa i Wiceprezesa TK „spośród kandydatów” przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne, nie zaś „na wniosek” Zgromadzenia Ogólnego. Nie odnosi się tu zatem do swego rodzaju prośby ze strony organu Trybunału Konstytucyjnego, ale realizuje zadanie w taki sposób, jaki został mu uprzednio wyznaczony. W takim układzie rola Prezydenta ma wyraźnie charakter wtórny w stosunku do tego etapu procedury, który powierzono samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, a konkretnie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK. Chociaż udział Prezydenta w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa TK jest wyraźnie przewidziany w art. 194 ust. 2 Konstytucji, to jednocześnie aktywność głowy państwa ma stanowić odpowiedź na wcześniejsze rozstrzygnięcie wewnątrz Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kandydatów na te funkcje. Ustawodawca ma możliwość określenia bardziej szczegółowych elementów procedury wyłaniania kandydatów na funkcje Prezesa i Wiceprezesa TK. Nie może jednak swoim działaniem przekraczać ram określonych w samej Konstytucji, która wyłanianie kandydatów – a więc decydowanie o tym, z jakiego grona osób może być powołany Prezes i Wiceprezes TK – pozostawia Zgromadzeniu Ogólnemu TK. Do Zgromadzenia należy zatem wskazanie kandydatów i tylko z ich grona Prezydent ma możliwość wyboru. W tym kontekście niedopuszczalne byłoby takie ukształtowanie omawianej procedury na poziomie ustawowym, która sprowadzałaby rolę Zgromadzenia Ogólnego wyłącznie do uporządkowania czy pogrupowania proponowanych kandydatów według poparcia, jakie uzyskali na etapie procedury przeprowadzonej w Trybunale. Niedopuszczalne byłoby również takie poszerzenie dopuszczalnej liczby kandydatów, które oznaczałoby faktyczne przekazanie Prezydentowi całościowego i samodzielnego rozstrzygnięcia w kwestii obsady funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK, bez praktycznego uwzględnienia wypowiedzi i stanowiska Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie.

Procedura uregulowana w art. 194 ust. 2 Konstytucji zakłada współdziałanie Prezydenta w kształtowaniu struktury organizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Taka sytuacja wskazuje na kompetencyjne włączenie organu władzy wykonawczej w sferę organizacji władzy, która zgodnie z art. 173 Konstytucji jest odrębną i niezależną od innych władz. Z tego względu zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta na gruncie art. 194 ust. 2 Konstytucji należy interpretować wąsko. Należy bowiem przyjąć, że – co do zasady – możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, jest sytuacją wyjątkową. To, że działanie Prezydenta przewidziane w art. 194 ust. 2 Konstytucji jest także – z uwagi na treść art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji – jedną z prerogatyw, oznacza li tylko, że kwestia obsady stanowisk Prezesa lub Wiceprezesa TK została wyraźnie wyłączona poza zakres oddziaływania innego – poza Prezydentem – organu władzy wykonawczej, a więc Rady Ministrów. Potwierdza to jednocześnie, że procedura, w której Prezydent bierze udział, powołując Prezesa i Wiceprezesa TK, ma charakter szczególny i nie wiąże się z prowadzeniem polityki wewnętrznej, stanowiącej

podstawowe zadanie Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Określenia aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnienia osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można zatem rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk. Co więcej, powołanie jednej ze wskazanych głowie państwa osób na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa TK stanowi konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Na gruncie Konstytucji nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że Prezydent zobowiązany jest uczynić użytek ze swojej kompetencji, a wskazanie osoby Prezesa i Wiceprezesa TK spośród wąskiego grona kandydatów nie jest pozostawione do jego swobodnego uznania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyłączenie aktu rządowego Prezydenta, o którym mowa w art. 194 ust. 2 Konstytucji, z wymogu uzyskania – dla swej ważności – podpisu Prezesa Rady Ministrów, nie podważa konstytucyjności art. 12 ust. 1 i 5 ustawy o TK. Ustawodawca dokonał w tym wypadku uszczegółowienia jednego z elementów procedury przewidzianej w art. 194 ust. 2 Konstytucji, zachowując wszystkie konstytucyjne elementy procedury zmierzającej do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa TK.

Mając na względzie wcześniejsze wyjaśnienia, Trybunał uznał, że rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach ustawy realizuje cel i konstytucyjnie akceptowalny kształt postępowania w sprawie powołania przez Prezydenta osób na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK na podstawie art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawca zaskarżył art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN).

Art. 18 ustawy o TK przewiduje, że na sędziego Trybunału może być wybrana osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz: po pierwsze, „posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego” (art. 18 pkt 1), po drugie, „w dniu wyboru ma ukończone 40 lat i nie ukończyła 67 lat” (art. 18 pkt 2). Art. 18 ustawy o TK w punkcie pierwszym odsyła do art. 22 ustawy o SN, który określa wymagania, jakie spełniać powinni kandydaci na urząd sędziego Sądu Najwyższego. Art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN, zaskarżony w związku z art. 18 ustawy o TK, stanowi, że do sprawowania tego urzędu może być powołany ten, kto „ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce”.

W *petitum* wniosku wskazano, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

5.2. Konstytucja bardzo ogólnie określa kryterium wyboru na sędziego Trybunału. Art. 194 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że na stanowisko to może zostać wybrana osoba „wyróżniająca się wiedzą prawniczą”. Dookreślenie tego ogólnego kryterium pozostawione zostało ustawodawcy, który powinien określić warunki materialne decydujące o zdolności prawnej do bycia powołanym na sędziego i zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Powinny mieć one charakter generalny i abstrakcyjny oraz pozostawać w ścisłym związku z wymaganiem, aby sędziami zostawały jedynie osoby „wyróżniające się wiedzą prawniczą” (w rozumieniu art. 194 ust. 1 Konstytucji). Ustawowe dookreślenie kryteriów stawianych kandydatom na sędziów Trybunału ma na celu: po pierwsze, zadbanie o fachowość sędziów, odpowiadającą kompetencjom Trybunału; po drugie, wykluczenie arbitralności i dowolności wyboru sędziów (por. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130, cz. III, pkt 4).

Zaskarżony art. 18 ustawy o TK ustanawia wymagania dotyczące wieku kandydata na sędziego Trybunału (pkt 2), a w pozostałym zakresie – co istotne z punktu widzenia zakresu zaskarżenia – odsyła do kwalifikacji wymaganych do bycia powołanym na urząd sędziego Sądu Najwyższego (pkt 1). Te ostatnie kwalifikacje określa art. 22 ustawy o SN. Przepis ten z kolei wymaga, aby kandydat na sędziego miał obywatelstwo polskie i korzystał z pełni praw cywilnych i publicznych (art. 22 § 1 pkt 1), był osobą nieskazitelnego charakteru (art. 22 § 1 pkt 2), a także był zdolny – ze względu na stan zdrowia – do pełnienia obowiązków sędziego (art. 22 § 1 pkt 5). Kandydat musi wykazać się co najmniej dziesięcioletnim stażem pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywaniem w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza (art. 22 § 1 pkt 6). Przesłanka ta nie dotyczy osoby, która pracowała w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych (art. 22 § 2). Ponadto ustawa o SN domaga się, aby kandydat ukończył wyższe studia prawnicze

w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub studia zagraniczne uznane w Polsce (art. 22 § 1 pkt 3) oraz wyróżniał się wysokim poziomem wiedzy prawniczej (art. 22 § 1 pkt 4).

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ma żadnych racjonalnych podstaw do uznania, że wysokie kwalifikacje wymagane do bycia powołanym na urząd sędziego Sądu Najwyższego nie są – w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji – wystarczające do bycia wybranym na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

5.3. Uzasadnienie wniosku w części dotyczącej niezgodności art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 194 ust. 1 Konstytucji jest wewnętrznie niespójne, a przedstawione przez wnioskodawcę zarzuty oraz argumenty nie pozwalają na poddanie zaskarżonych przepisów merytorycznej kontroli.

Po pierwsze, w uzasadnieniu wnioskodawca zakwestionował indywidualny akt stosowania prawa przez Sejm w postaci wyboru 8 października 2015 r. na sędziego Trybunału Konstytucyjnego osoby, która uzyskała magisterium z prawa kanonicznego, a nie prawa „ogólnego”. Wnioskodawca podniósł, że Sejm, wykonując zaskarżoną normę ustawową i dokonując jej weryfikacji, „złe odtworzył standard konstytucyjny wymagający «wiedzy prawniczej»” w stosunku do kandydata na stanowisko sędziego Trybunału (s. 8 wniosku).

Po drugie, powołane przez wnioskodawcę argumenty świadczą o tym, że wniosek zmierza do uzyskania od Trybunału wiążącej wykładni zaskarżonych przepisów. W uzasadnieniu wnioskodawca w sposób jednoznaczny opowiedział się za wykładnią tych przepisów, zgodnie z którą przesłanka ukończenia „studiów prawniczych” może być spełniona tylko przez ukończenie studiów prawniczych „ogólnych”, a nie „wyspecjalizowanych” (w tym m.in. prawa kanonicznego). Uzasadniając to stanowisko, wnioskodawca posłużył się interpretacją językową oraz funkcjonalną zaskarżonych przepisów. Wnioskodawca wskazał również, z powołaniem się na ustalenia nauki prawa, że takie rozumienie tych przepisów jest zgodne z wymaganiami art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ostatecznie wnioskodawca zwrócił się jednak do Trybunału o dokonanie kontroli odmiennego rozumienia zaskarżonych przepisów. W ostatnim zdaniu tej części uzasadnienia podniósł, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z Konstytucją w zakresie, w jakim rozumiane są w ten sposób, że do bycia wybranym na stanowisko sędziego Trybunału wystarczające jest „posiadanie magisterium prawa kanonicznego lub magisterium z innej wąskiej specjalności prawniczej”. Jedynym argumentem wskazanym na poparcie takiej wykładni zaskarżonych przepisów jest stwierdzenie, że Sejm, wybierając 8 października 2015 r. magistra prawa kanonicznego na sędziego Trybunału, nadał tym przepisom „konkretną treść” (s. 8 wniosku).

Rozpoznanie tak sformułowanych zarzutów jest niedopuszczalne, gdyż nie leży w kompetencji Trybunału (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78, cz. III, pkt 1.3). Kontrolowanie stosowania prawa, w tym jego jednostkowej wykładni przez organy władzy publicznej, co do zasady nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału. W orzecznictwie Trybunału dominuje pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa może być norma dekodowana z zaskarżonego przepisu według brzmienia ustalonego przez praktykę organów państwa, ale tylko wówczas, gdy praktyka jest utrwalona oraz konsekwentna, a zarazem bezspornie ustaliła treść danego przepisu (zob. np. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62, cz. III, pkt 4.6 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Kwestionowana przez wnioskodawcę wykładnia zaskarżonych przepisów nie jest ani utrwalona, ani konsekwentna. Asumptem do poddania jej kontroli Trybunału był jednostkowy akt stosowania prawa przez Sejm, który nie zawiera szerszego uzasadnienia (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, M. P. poz. 1041). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że jednostkowy przypadek zastosowania zaskarżonych przepisów doprowadził do nadania im konkretnej treści normatywnej w takim rozumieniu, które miałyby cechy trwałości i jednolitości.

Dopuszczalność merytorycznego orzekania co do zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów jest wykluczona również z innego powodu. Przedstawione w uzasadnieniu argumenty koncentrują się na zastosowaniu zakwestionowanych przepisów. Nie dają podstaw do rekonstrukcji zarzutu hierarchicznej niezgodności norm prawnych. Wnioskodawca nie zarzucił bowiem, że zaskarżone wymagania ustawowe stawiane kandydatom na sędziów Trybunału są sprzeczne z przewidzianym w art. 194 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji wymaganiem „wyróżniania się wiedzą prawniczą”. W szczególności wnioskodawca nie stwierdził, że wymagania ustawowe odsyłające do kwalifikacji przewidzianych dla sędziów Sądu Najwyższego są zbyt niskie lub nadmiernie wysokie w świetle norm konstytucyjnych. Tym samym uzasadnienie wniosku w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 194 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymagań formalnych stawianych wnioskowi przez art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z uwagi na powyższe Trybunał zobowiązany był na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 18 ustawy o TK w związku z art. 22 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Zarzuty niezgodności art. 19 ust. 2 ustawy o TK z art. 112 i art. 197 Konstytucji oraz art. 137 ustawy o TK z art. 62 ust. 1, art. 112, art. 194 ust. 1 i art. 197 Konstytucji.

6.1. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o TK: „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 ustawy o TK stanowi, że: „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”.

6.2. Zaskarżony art. 19 ust. 2 ustawy o TK normuje jedno ze stadiów procedury wyboru sędziego Trybunału przez Sejm. Przesądza, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału należy kierować:

– do Marszałka Sejmu jako podmiotu reprezentującego Sejm i czuwającego nad tokiem i terminowością jego prac,

– w terminie, który został skorelowany z upływem dziewięcioletniej kadencji sędziego Trybunału (*verba legis*: „nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”).

Artykuł 19 ust. 2 został zamieszczony w rozdziale 3 ustawy o TK „Sędziowie Trybunału” i ma charakter regulacji proceduralnej, która kształtuje przebieg i porządek początkowej sekwencji prac sejmowych w sprawie wyboru sędziego Trybunału. Z jednej strony jest to zatem unormowanie adresowane do organu władzy publicznej, upoważnionego konstytucyjnie do wyboru sędziego TK na kadencję (tj. do Sejmu reprezentowanego przez swojego Marszałka), z drugiej zaś – do podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK i inicjowania postępowania w tej sprawie w Sejmie.

Artykuł 19 ust. 2 ustawy o TK został przewidziany jako stały element procedury wyboru sędziego TK, co znaczy, że – zgodnie z zamysłem ustawodawcy – powinien być stosowany w każdym kolejnych wyborach, które odbędą się po wejściu w życie ustawy o TK, z wyjątkiem wyborów sędziów Trybunału w 2015 r., na podstawie odrębnego unormowania w art. 137 ustawy o TK.

6.3. W art. 19 ust. 1 ustawy o TK ustawodawca doprecyzował, że – analogicznie do poprzedniego stanu prawnego na gruncie art. 5 ust. 4 ustawy o TK – prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Wniosek jest opiniowany przez komisje sejmowe właściwe rzeczowo na podstawie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), a następnie Sejm bezwzględną większością głosów dokonuje wyboru sędziego Trybunału spośród prawidłowo zgłoszonych kandydatów, podejmując uchwałę (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji, art. 19 ust. 4 ustawy o TK, art. 26, art. 30-31 Regulaminu Sejmu). Szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz trybu postępowania z wnioskiem w Sejmie określa Regulamin Sejmu (zob. art. 26 i n. Regulaminu Sejmu w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o TK).

Jeśli wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału nastąpiło przed upływem jego kadencji, termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału został skrócony do 21 dni (zob. art. 19 ust. 3 ustawy o TK). Ustawa o TK przewiduje również, że jeżeli głosowanie na posiedzeniu Sejmu nie zostało zakończone wyborem sędziego Trybunału, termin złożenia nowego wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosi 14 dni od dnia głosowania (zob. art. 20 ustawy o TK).

6.4. W bezpośrednim związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK pozostaje art. 137 ustawy o TK. Jego istotą jest ustanowienie odstępstwa od ogólnej zasady przewidzianej w art. 19 ust. 2 ustawy o TK, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji sędziego Trybunału. W art. 137 ustawy o TK termin ten uległ skróceniu do 30 dni i zarazem został zrelatywizowany do „dnia wejścia w życie ustawy [o TK]”. Zdarzenie to ustawodawca przyjął za moment wyznaczający początek biegu terminu złożenia wniosku.

Artykuł 137 został zamieszczony w rozdziale 13 ustawy o TK „Przepisy przejściowe i dostosowujące”. Jest to rozwiązanie przejściowe, którego czasowy zakres zastosowania ogranicza się do wyboru 5 sędziów Trybunału w 2015 r. (*verba legis*: „sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015”).

6.5. Zarówno art. 19 ust. 2, jak i art. 137 zostały wprowadzone do ustawy o TK w toku prac ustawodawczych w Sejmie.

Pierwotnie prezydencki projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590/VII kadencja Sejmu; dalej: projekt ustawy o TK) przewidywał rozbudowaną procedurę wyborczą, która rozpoczynała się 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego Trybunału, przy czym ostateczne zgłoszenie Marszałkowi Sejmu kandydata na to stanowisko, wyłonionego w drodze sformalizowanej preselekcji, następowało nie później niż 2 miesiące przed

upływem kadencji sędziego Trybunału (zob. art. 19-25 projektu ustawy o TK). Podczas prac w komisjach sejmowych po pierwszym czytaniu projektu ustawy o TK ustawodawca odstąpił jednak od tej koncepcji, powracając zasadniczo do modelu wyboru sędziego Trybunału obowiązującego na gruncie ustawy o TK z 1997 r. W związku z tym zmianie uległa również regulacja dotycząca zgłaszania Marszałkowi Sejmu wniosku w sprawie wyboru sędziego Trybunału, która finalnie została zamieszczona w ustawie o TK jako art. 19 ust. 2. Początkowo w tym przepisie został wskazany jeszcze czteromiesięczny termin złożenia wniosku (zob. Sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [druk nr 1590] z 9 kwietnia 2015 r. – dokument dostępny na stronie internetowej Sejmu, www.sejm.gov.pl), ale w wyniku poprawki zgłoszonej 6 maja 2015 r. został skrócony do 3 miesięcy (zob. art. 19 ust. 2 w brzmieniu przyjętym w Sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej z 12 maja 2015 r. o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 3397/VII kadencja Sejmu, a także zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 235) i Komisji Ustawodawczej (nr 128) z 6 maja 2015 r., s. 29-31 – dokumenty dostępne na stronie internetowej Sejmu).

O ile zamieszczenie w ustawie o TK art. 19 ust. 2 było legislacyjnym następstwem opowiedzenia się przez Sejm za innym niż przewidywała inicjatywa ustawodawcza modelem wyboru sędziego Trybunału, o tyle problematyka unormowana w art. 137 ustawy o TK stanowiła zupełne *novum*. Projekt ustawy o TK nie zakładał specjalnych rozwiązań proceduralnych odnośnie do wyboru sędziego Trybunału w 2015 r. Pojawiły się one w trakcie prac ustawodawczych w komisjach sejmowych po pierwszym czytaniu i były motywowane pragmatycznie – spodziewaną koniecznością zagwarantowania Trybunałowi zdolności orzekania, w tym w pełnym składzie, w okresie przejściowym po wejściu w życie ustawy o TK (zob. art. 136 w brzmieniu przyjętym w Sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej z 12 maja 2015 r. o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 3397/VII kadencja Sejmu, a także zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 236) i Komisji Ustawodawczej (nr 129) z 12 maja 2015 r., s. 29-32 – dokumenty dostępne na stronie internetowej Sejmu).

6.6. Wnioskodawca rozważył, czy art. 137 ustawy o TK może być przedmiotem kontroli Trybunału, dochodząc ostatecznie do wniosku, że wprowadzenie przepisu przejściowego określającego termin zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w 2015 r. został już skonsumowany, jednak należy przyjąć, że nadal obowiązuje w sensie materialnym. Wnioskodawca zastrzegł też, że wydanie orzeczenia merytorycznego jest w tym wypadku konieczne do ochrony „konstytucyjnego czynnego obywatelskiego prawa wyborczego do Sejmu, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji”; orzeczenie jest zatem dopuszczalne na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał uwzględnił częściowo stanowisko wnioskodawcy. Istotnie art. 137 ustawy o TK wyczerpał już zakres swojego zastosowania, ponieważ na jego podstawie zostały dokonane zgłoszenia kandydatów na wszystkie stanowiska sędziów Trybunału, które należało obsadzić w 2015 r. Niemożliwe jest także przywrócenie trzydziestodniowego terminu składania wniosków, gdyż termin ten wygasł *ex natura*. W tym sensie art. 137 ustawy o TK nie może być już stosowany *pro futuro*, pozostaje jedynie podstawą prawną pewnych czynności prawnych, dokonanych w przeszłości, które stanowiły obligatoryjny element postępowania w sprawie wyboru sędziów Trybunału przez Sejm w 2015 r. Trzeba również odnotować, że w ustawie o TK nie została przewidziana żadna procedura unieważnienia lub wznowienia postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału, wobec którego Sejm podjął już uchwałę o wyborze na stanowisko (przeprowadził głosowanie sfinalizowane wyborem sędziego Trybunału). Tym samym nie ma podstaw, aby w jakikolwiek sposób „powrócić” do etapu zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału na mocy art. 137 ustawy o TK. Takie przepisy w orzecznictwie Trybunału charakteryzuje się jako tzw. regulacje skonsumowane i uznaje za nieobowiązujące w rozumieniu ustawy o TK (zob. np. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11; 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78; a także postanowienia TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143; 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266; 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163).

Choć tak zasugerował wnioskodawca, podstawą kontynuowania postępowania przez Trybunał nie może być art. 104 ust. 3 ustawy o TK. Ani zgłoszenie kandydata na sędziego Trybunału przez Prezydium Sejmu lub grupę 50 posłów, ani tym bardziej sam wybór takiej osoby na stanowisko sędziego Trybunału nie tworzą kandydatowi i organom, które go zgłaszają, żadnych konstytucyjnych praw podmiotowych lub roszczeń prawnych (do bycia wybranym na to stanowisko przez Sejm). Problematyka wyboru sędziego Trybunału nie ma związku z ochroną konstytucyjnych wolności i praw (o tej przesłance wspomina art. 104 ust. 3 ustawy o TK); jest to zagadnienie o charakterze wyłącznie ustrojowym.

Niezależnie jednak od powyższych uwag Trybunał przesądził, że art. 137 ustawy o TK podlega kontroli konstytucyjności w zakresie, w jakim dotyczy postępowań w sprawie wyboru sędziego Trybunału, które zostały zainicjowane w 2015 r. i – w dniu orzekania przez Trybunał – nie zostały zakończone złożeniem wobec Prezydenta ślubowania (zob. art. 21 ustawy o TK). Trybunał stwierdził, że w tej części art. 137 ustawy o TK nadal obowiązuje jako fragment mechanizmu prawnego, inicjowanego wnioskiem w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, a zamykanego odebraniem przez Prezydenta ślubowania od osoby wybranej przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału. Dopóki przewidziana prawem sekwencja czynności nie zostanie zakończona, art. 137 ustawy o TK – mimo że nie może być podstawą nowych czynności wyborczych – powinien być traktowany jako jedna z podstaw prawnych postępowania w sprawie obsadzenia stanowiska sędziego na dziewięcioletnią kadencję, które wciąż się toczy.

6.7. Ustalając dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 137 ustawy o TK, Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie, czy uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji (M. P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135; dalej: uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r.) wpłynęły na moc obowiązującą tego przepisu, i czy w konsekwencji Trybunał może w tym zakresie kontynuować postępowanie.

Treścią 5 uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. było – jak wspomniano – stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał Sejmu poprzedniej kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału. Publikacja tych ostatnich uchwał w Monitorze Polskim wieńczyła sejmową procedurę wyboru 5 sędziów Trybunału, których kadencje kończyły się 6 listopada oraz 2 i 8 grudnia 2015 r. W uzasadnieniu projektu uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. (druki nr 42, 43, 44, 45, 46/VIII kadencja Sejmu) projektodawca wyjaśniał m.in., że: „Stwierdzając (...) brak mocy prawnej uchwał o wyborze osób na stanowisko sędziego Trybunału (...) Sejm nie dokonuje czynności odwołania prawnie wybranych sędziów. Po pierwsze, niedopuszczalne jest odwołanie legalnie wybranych sędziów Trybunału (...); po drugie, nie można dokonać odwołania z funkcji, która nie została od początku objęta z uwagi na wadliwość wyboru. Sejm jest jednak władny ocenić i konwalidować swoje działanie. Procedowane dziś stwierdzenie braku mocy prawnej powołanych uchwał jest elementem tej konwalidacji. Nie należy go zatem utożsamiać także z uchYLENIEM, unieważnieniem czy zniesieniem prawnie dokonanych uchwał i ich skutków. Stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał jest jedynie uznaniem (ocena), że ich podjęcie nastąpiło z naruszeniem przepisów procedury. (...) Jego konsekwencją jest ponowne otwarcie możliwości przeprowadzenia procedury wyboru”.

W uchwałach z 25 listopada 2015 r. Sejm zwrócił się jednocześnie do Prezydenta, aby powstrzymał się od odbioru ślubowania od sędziów Trybunału wybranych przez Sejm VII kadencji.

Trybunał zaznaczył, że uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. nie są przedmiotem kontroli w tym postępowaniu. Jednakże ze względu na to, że możliwość merytorycznego badania art. 137 ustawy o TK jest dopuszczalna o tyle, o ile w dniu orzekania przez Trybunał nadal toczą się procedury obsadzenia stanowisk sędziego Trybunału (zob. wcześniejsze uwagi dotyczące problemu obowiązywania art. 137 ustawy o TK), należało ustalić, jakie skutki prawne dla mocy obowiązującej art. 137 ustawy o TK miało podjęcie przez Sejm wspomnianych 5 uchwał z 25 listopada 2015 r. Dlatego w zakresie determinującym przedmiot kontroli konstytucyjności w tej sprawie, a co za tym idzie wyznaczającym kognicję sądu konstytucyjnego, Trybunał odniósł się do charakteru prawnego uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r.

Zgodnie z art. 69 Regulaminu Sejmu, uchwały z 25 listopada 2015 r. należy traktować jako akty prawne o charakterze wewnętrznym, mające cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś rezolucji. Z prawnego punktu widzenia ich treścią jest – po pierwsze – przedstawienie politycznego stanowiska Sejmu w konkretnej sprawie, która w danym momencie została oceniona przez izbę jako doniosła, po drugie zaś – niewiążące prawnie wezwanie organu państwa (*in casu* Prezydenta) do określonego działania. Uchwały z 25 listopada 2015 r. nie są rozstrzygnięciami o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu, polegającej na obsadzaniu bądź zwalnianiu przewidzianych prawem stanowisk i funkcji publicznych. W tym sensie są one kategoriałnie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m.in. swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uchwały z 25 listopada 2015 r. i zawarte w nich stwierdzenia (oświadczenia) z definicji nie wpłynęły zatem na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału, których kadencje zakończyły się 6 listopada, 2 i 8 grudnia 2015 r. – nie mogły wyrzucić w tej mierze żadnego skutku prawnego i nie rzutują na moc obowiązującą art. 137 ustawy o TK. Wbrew zawartej w nich deklaracji, następstwa uchwał z 25 listopada 2015 r. należy tłumaczyć zgodnie z ich prawną naturą oraz pozycją w systematyce uchwał Sejmu.

Nie ma przy tym znaczenia, że konwencja terminologiczna przyjęta m.in. na gruncie art. 21 ust. 1 ustawy o TK zakłada, że sędzia Trybunału wybrany przez Sejm, ale jeszcze niezaprzyśiężony przez Prezydenta, jest „osobą wybraną na stanowisko sędziego Trybunału”. W myśl regulacji konstytucyjnej, która ma nadrzędną moc

prawną i autonomiczną treść, o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm (*verba legis*: „Trybunał Konstytucyjny składa się z [...] sędziów, wybieranych [...] przez Sejm [...]”; zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji). Uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości („braku mocy prawnej”) bądź *post factum* go „konwalidować”.

Dlatego Trybunał stwierdził, że przyjęcie przez Sejm VIII kadencji uchwał z 25 listopada 2015 r. nie wyłącza kontroli konstytucyjności art. 137 ustawy o TK.

6.8. Wnioskodawca zarzucił, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są niezgodne z art. 112 Konstytucji, który stanowi, że: „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”.

Według wnioskodawcy, problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materią regulaminową i nie może być normowana w ustawie o TK. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału jest elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc dotyczy kwestii, które w art. 112 Konstytucji zostały odesłane do Regulaminu Sejmu.

6.9. Zasada autonomii regulaminowej Sejmu określa pozycję ustrojową tego organu w systemie rządów; jest przejawem ogólniejszej zasady – autonomii parlamentu, która przewiduje, że każda z izb ustawodawczych samodzielnie decyduje o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że autonomia Sejmu dotyczy nie tylko wewnętrznej organizacji oraz postępowań parlamentarnych, lecz także m.in. wyłączności decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączności zarządzania terenem parlamentu. Stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji oraz równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami (zob. – aktualnie w tym zakresie, mimo zmiany stanu prawnego – L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/1994, s. 9 i n.; a także W. Sokolewicz, komentarz do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 10 i n.).

Treść konstytucyjnej zasady autonomii regulaminowej Sejmu była analizowana w orzecznictwie Trybunału. W orzeczeniu z 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2), zapadłym jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, Trybunał wywiódł, że „na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się ściśle z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały, wykluczającej wpływ na treść czynników zewnętrznych. Formą tą w systemach opartych o zasadę podziału władzy nie jest na ogół ustawa, bowiem tryb jej uchwalenia zakłada udział egzekutywy (rządu, głowy państwa) w poszczególnych fazach procesu ustawodawczego. Regulamin przyjęty w postaci uchwały parlamentu (jego izb) uznany jest zatem za wyraz respektowania autonomii parlamentu”.

6.10. W Konstytucji zasada autonomii regulaminowej Sejmu została wyrażona w art. 112. Z kolei art. 124 Konstytucji stanowi, że art. 112 stosuje się odpowiednio do Senatu. Artykuł 112 musi być interpretowany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych dotyczących regulaminów parlamentarnych. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania obywatelom informacji o działalności Sejmu i Senatu określają regulaminy tych organów. Natomiast art. 123 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Wskazane przepisy Konstytucji ustanawiają zasadę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu w sprawach w nich określonych.

Zasada autonomii regulaminowej Sejmu ustanawia wyjątek od nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy, co znaczy, że konstytucyjnie zastrzeżona wyłączność regulaminu do unormowania właśnie w tym akcie określonego kwantum spraw rzutuje bezpośrednio na granice ustawodawstwa. Ustawa, która wkroczy w materię zastrzeżoną dla Regulaminu Sejmu, naruszy przepisy Konstytucji statuujące tę wyłączność (zob. podobnie L. Garlicki, dz. cyt., s. 23; W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 11 i n.).

Z drugiej strony Konstytucja nakazuje uregulowanie wielu zagadnień dotyczących funkcjonowania parlamentu, w tym kwestii organizacji i porządku jego prac, w ustawie. Chodzi m.in. o art. 63 – tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków wniesionych do Sejmu, art. 105 ust. 6 – zasady i tryb pociągania posłów do odpowiedzialności karnej, art. 112 – tryb działania sejmowej komisji śledczej, lub art. 118 ust. 2 – tryb postępowania z tzw. obywatelską inicjatywą ustawodawczą. Nie ulega zatem wątpliwości, że Konstytucja przewiduje zróżnicowane źródła prawa parlamentarnego. Oprócz przepisów jej samej, niektóre materie mogą być zamieszczone w ustawie, inne

zaś w regulaminie izby. Rozdział tej problematyki zależy od wskazań zawartych wprost w ustawie zasadniczej, a w wypadku ich braku bądź trudności z jednoznaczną kwalifikacją od *meritum* regulacji.

Na tym tle w wyroku z 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99) Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie zakazuje normowania w Regulaminie Sejmu spraw niewymienionych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 Konstytucji. Regulamin nie może jednak wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy. Do materii tych należy w szczególności sfera praw i obowiązków jednostki. Przepisy regulaminowe nie mogą zatem samoistnie nakładać obowiązków na jednostkę i inne podmioty prywatne występujące w obrocie prawnym ani konkretyzować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty. Nie mogą one również przyznawać Sejmowi i jego organom kompetencji władczych ani nakładać nowych, niewskazanych w ustawie obowiązków na inne organy władzy publicznej. Regulamin Sejmu może natomiast uszczegóławiać regulacje konstytucyjne i ustawowe określające obowiązki organów państwowych wobec Sejmu i jego organów. Na gruncie Konstytucji można zatem wyróżnić:

- 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne,
- 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz

3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegóławiający – w regulaminach parlamentarnych. Ta ostatnia sfera obejmuje – na mocy art. 112 Konstytucji – sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Przepisy regulaminów parlamentarnych dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne nie tylko z Konstytucją, lecz także z ustawami (zob. też wyrok TK z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55).

W orzecznictwie Trybunału odnotowuje się również, że precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności regulaminów parlamentarnych może sprawiać trudności (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. U 10/92 i K 8/99 oraz wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104). Jako przykład podaje się zakres wyłączności ustawy w wypadku powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 215 Konstytucji) oraz powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego, w tym m.in. Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 7 Konstytucji) – dotyczy to powoływania lub odwoływania wymienionych organów zarówno przez Prezydenta, jak i przez Sejm i Senat. Zdaniem L. Garlickiego, materia prawa parlamentarnego odnosi się niekiedy do kwestii „na styku” działania Sejmu (Senatu) i innych organów konstytucyjnych, co może przemawiać za uregulowaniem ustawowym z uwagi na związek z konstytucyjnym zakresem wyłączności ustawy oraz w celu zachowania całościowego charakteru danej regulacji (zob. L. Garlicki, dz. cyt., s. 14-15).

6.11. Wnioskodawca zakwestionował tylko jeden z elementów procedury wyboru sędziego przez Sejm – termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału. Przed wejściem w życie ustawy o TK zagadnienie to było normowane w art. 30 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Sejmu (*notabene* w dniu orzekania przez Trybunał przepis ten nie został dostosowany do zmian ustawowych). Ustawa o TK z 1997 r. nie określała terminu złożenia wniosku, regulowała natomiast inne elementy sejmowego postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału – podmioty uprawnione do wysuwania kandydatów na sędziego Trybunału oraz liczbę głosów koniecznych do podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału (zob. art. 5 ust. 4 ustawy o TK z 1997 r.).

Trybunał ograniczył swoje orzeczenie w tej sprawie do problemu konstytucyjnego postawionego we wniosku, tj. zgodności z zasadą autonomii regulaminowej Sejmu podstawy prawnej terminu złożenia wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK. Zgodnie z wyborem wnioskodawcy, poza zakresem rozważań pozostały zatem inne zagadnienia wyboru sędziego Trybunału przez Sejm na podstawie ustawy o TK i Regulaminu Sejmu.

6.12. Trybunał uwzględnił, że zasada autonomii regulaminowej Sejmu dotyczy wszystkich sfer działania tego organu, a więc zarówno funkcji ustawodawczej i kontrolnej (zob. art. 95 Konstytucji), jak i tzw. funkcji kreacyjnej, a więc powoływania i odwoływania organów państwa lub osób wchodzących w ich skład, w tym wyboru sędziego Trybunału (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji).

Wnioskodawca wskazał, że problematyka terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału mieści się w pojęciu „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc – stosownie do brzmienia art. 112 Konstytucji – powinna być przekazana do unormowania w Regulaminie Sejmu. Trybunał nie podzielił tego stanowiska.

Procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności

niezależnego względem siebie organu, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym powiązaniu (zob. np. art. 122 ust. 3 Konstytucji – prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy, art. 193 Konstytucji – pytanie prawne sądu, art. 189 Konstytucji – rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych). Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach. W tym kontekście należy także zaznaczyć, że zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji. Trybunał może oczywiście przejściowo pracować w zmniejszonym składzie, niemniej zawsze należy to traktować jako wyjątek i przejaw splotu okoliczności o nadzwyczajnej randze, wywołanych wydarzeniami o zbiektywizowanym charakterze, w żadnym zaś razie nie może to być efekt praktyki działania organów państwa, które są odpowiedzialne za obsadzenie stanowiska sędziego Trybunału.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. Jak już wspomniano, sprawne i terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa, które nie mogą tego zaniechać (zob. wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; zob. też wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Na ustawodawcy spoczywa natomiast powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego.

6.13. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK są zgodne z art. 112 Konstytucji.

6.14. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przewiduje procedurę, która narusza prawo wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji.

Wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur na sędziego Trybunału w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy o TK pozwoliło, „aby większość sejmowa *quasi-en bloc* rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie”. Tymczasem wybór sędziego Trybunału „niejako wprzód” nie jest dopuszczalny. Dziesięcioletnia kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a tym samym stopniowo musi dojść do rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich. Przepis przejściowy umożliwiający Sejmowi, „któremu upływa kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków Trybunału, którym mandat kończy się w przyszłej kadencji Sejmu”, jest zatem niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6.15. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

W wypadku nieobsadzonego stanowiska sędziowskiego w składzie Trybunału, konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu – zgodnie z przewidzianymi procedurami – jest jego niezwłoczne uzupełnienie. W piśmiennictwie odnotowuje się, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby – przejściowo – Trybunał działał w zmniejszonym składzie, tak samo jak nie ma przeszkód, aby przepisy proceduralne określały możliwość podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć przez mniej liczne składy sędziowskie (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3-4).

Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji wyznacza kadencję sędziego Trybunału na stały okres 9 lat. Ustanowienie względnie długiej kadencji potwierdza, że w polskim modelu ustrojowym nastąpiło rozerwanie wszelkich więzi między sądem konstytucyjnym a konfiguracją polityczną urzędującego Sejmu. Normy konstytucyjne *implicite* zakładają, że w składzie Trybunału mogą znaleźć się sędziowie wybrani przez dwa (a niekiedy nawet trzy) kolejne Sejmy, co „zapewnia *sui generis* pluralizm składu Trybunału i ułatwia zachowanie bezstronności i niezawisłości wobec zmieniających się większości parlamentarnych” (L. Garlicki, *iw.*, s. 8).

W Konstytucji została przyjęta koncepcja indywidualizacji wyboru sędziego Trybunału. Kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego; nominacje sędziowskie są rozproszone w czasie, zgodnie z naturalnym (chronologicznym) zwalnianiem kolejnych stanowisk.

6.16. Aby rozstrzygnąć wątpliwość zgłoszoną przez wnioskodawcę, czy art. 137 ustawy o TK narusza kompetencję w zakresie wyboru sędziego Trybunału przez Sejm VIII kadencji, należy odtworzyć sekwencję czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału w 2015 r.

Pierwsze posiedzenie Sejmu VII kadencji zostało zwołane 8 listopada 2011 r. i od tego dnia (*verba legis*: „z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie”) rozpoczęła się czteroletnia kadencja tego organu (zob. art. 98 ust. 1 w związku z art. 109 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 98 ust. 1 *in fine* Konstytucji, kadencja Sejmu rozpoczęta 8 listopada 2011 r. trwała „do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji”. Pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji odbyło się 12 listopada 2015 r. i był to jednocześnie pierwszy dzień kadencji kolejnego Sejmu.

W 2015 r. kończy się kadencja pięciu sędziów Trybunału – kadencja trzech z nich upływała 6 listopada, zaś kadencja dwóch kolejnych 2 i 8 grudnia. Koniec kadencji trzech sędziów Trybunału przypadał zatem w trakcie kadencji Sejmu VII kadencji, a pozostałych dwóch sędziów – w trakcie kadencji Sejmu VIII kadencji.

Taki sam wniosek płynie także przy nieco innym kalendarzu wyborczym w wyborach parlamentarnych w 2015 r. Można bowiem uznać, że w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o TK i w momencie jej ogłoszenia nie było jeszcze wiadomo, kiedy Prezydent zarządzi wybory ani tym bardziej, kiedy wyznaczy termin pierwszego posiedzenia Sejmu VIII kadencji. Uwzględniając, że Sejm VII kadencji rozpoczął swoje prace 8 listopada 2011 r., ostatnim terminem, w którym mogły odbyć się wybory, był 1 listopada 2015 r. Znaczyło to, że kadencja Sejmu VII kadencji mogła potrwać maksymalnie do 30 listopada (1 grudnia mijał trzydziestodniowy termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu kolejnej kadencji). Także przy takim układzie zakończenie kadencji dwóch sędziów Trybunału, które przypadało 2 i 8 grudnia 2015 r., następowało już po rozpoczęciu funkcjonowania Sejmu VIII kadencji.

6.17. Trybunał stwierdził, że z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione stanowisko sędziego Trybunału. Z wyrażenia „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm” wynika, że chodzi nie o jakikolwiek Sejm, ale o ten, którego czasowy zakres działania pokrywa się z dniem wygaśnięcia bądź upływu kadencji sędziego Trybunału. Możliwa jest oczywiście sytuacja, gdy Sejm nie zdoła obsadzić stanowiska sędziego Trybunału ze względu na różne okoliczności faktyczne, takie jak np. brak poparcia kandydata bądź krótkie terminy przeprowadzenia procedury wyborczej ze względu na bliskie wybory parlamentarne. W takim wypadku obowiązek wyboru sędziego Trybunału przechodzi w naturalny sposób na kolejny Sejm. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że ciągłość funkcjonowania sądu konstytucyjnego i ochrona kadencji sędziów Trybunału są chronione konstytucyjnie i powinny być punktem odniesienia dla wszystkich organów państwa biorących udział w obsadzaniu urzędu sędziego Trybunału. Akceptowalny konstytucyjnie jest również przejściowy wakat w składzie Trybunału, pod warunkiem jednak, że jest on rezultatem splotu usprawiedliwionych okoliczności faktycznych, a nie obraną przez organ państwa strategią bądź środkiem działania.

Trybunał przychylił się do zarzutów wnioskodawcy, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału mających zastąpić sędziów, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r. (tj. sędziów, których kadencja upływa po rozpoczęciu kadencji Sejmu VIII kadencji), jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Sędziowie ci zostali wybrani przez organ nieuprawniony. Wybór sędziego Trybunału nie może zostać dokonany niejako z góry (przed czasem) w stosunku do stanowisk sędziowskich, które zostaną zwolnione dopiero w trakcie kadencji przyszłego Sejmu. Sprowadzając rzecz *ad absurdum*, mechanizm przewidziany w art. 137 ustawy o TK mógłby zostać wykorzystany nie tylko w wypadku sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła w 2015 r., lecz także do tych stanowisk, które zostaną opróżnione w kolejnych latach. Byłyby to niebezpieczny precedens.

6.18. Za *ratio legis* art. 137 ustawy o TK nie mogą stać argumenty odwołujące się do wyjątkowego charakteru okresu przejściowego obowiązywania nowej, kompleksowej ustawy o TK oraz trudności praktycznych związanych z koincydencją wyborów parlamentarnych i wyboru sędziów Trybunału.

Trybunał zwrócił uwagę, że projekt ustawy o TK został wniesiony do Sejmu 11 lipca 2013 r. i nie było przeszkód, aby starannie i w wyważony sposób skorelować moment uchwalenia ustawy oraz jej *vacatio legis* z czynnościami wyborczymi, w które obfitował rok 2015. Skutki norm konstytucyjnych, w tym art. 194 ust. 1, nie mogą być uzależnione od terminu wejścia w życie ustawy o TK lub temporalnych uwarunkowań jej procedur wyborczych. To ustawodawca powinien był przewidzieć adekwatne przepisy przejściowe, które eliminowałyby potencjalną kolizję z normą konstytucyjną; ostatecznie mógł nawet przesunąć stosowanie nowych rozwiązań do wyborów sędziego Trybunału, które przypadały w kolejnych latach. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy był szeroki. Z tej perspektywy – odmiennie niż podnoszono podczas prac legislacyjnych w Sejmie – art. 137 ustawy o TK nie był ani konieczny, ani tym bardziej nie mógł przeciwdziałać hipotetycznej obstrukcji prac sądu konstytucyjnego.

6.19. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał orzekł, że art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy wyboru sędziów Trybunału mających zastąpić sędziów, których kadencja upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6.20. Wnioskodawca podniósł, że art. 137 ustawy o TK jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza „obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów”. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji: „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”.

Trybunał stwierdził, że norma konstytucyjna dotycząca czynnego prawa wyborczego m.in. w wyborach do Sejmu może być – w najlepszym razie – dalekim pośrednim ogniwem wniosku o kompetencje Sejmu w zakresie wyboru sędziego Trybunału na kadencję. Zagadnienie przedstawione we wniosku nie ma zatem wspólnej merytorycznej płaszczyzny z treścią art. 62 ust. 1 Konstytucji – przepis ten jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

6.21. Jako wzorzec kontroli art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK wnioskodawca podał art. 197 Konstytucji, który stanowi, że: „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten przesądza, że w ustawie mogą zostać określone tylko kwestie organizacji i trybu pracy Trybunału, nie można natomiast uregulować terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału.

Trybunał przyjął, że art. 197 Konstytucji w całości odnosi się do wewnętrznej organizacji i porządku prac Trybunału i nie dotyczy kwestii wyboru sędziego Trybunału przez Sejm. Nie wynika z tego jednak, że ta problematyka w ogóle nie może stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Jak już wcześniej wspomniano, z poszanowaniem zasady autonomii regulaminowej Sejmu ustawodawca powinien unormować w ustawie te zagadnienia prawne, które wpływają intensywnie na pozycję ustrojową sądu konstytucyjnego i status jego sędziego, w tym termin zgłaszania kandydatów na wakujące stanowisko sędziowskie.

Dlatego należało orzec, że art. 197 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK.

7. Zarzut niezgodności art. 19 ust. 5 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji.

7.1. Zaskarżony art. 19 ust. 5 ustawy o TK zawiera odesłanie do unormowania w Regulaminie Sejmu problematyki „szczegółowych wymogów dotyczących wniosku [w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału] oraz trybu postępowania z wnioskiem”.

7.2. Wstępną kwestią, która wymagała przesądzenia przez Trybunał, była dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy ze względu na przesłanki określone w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Nowa ustawa o TK zawiera tożsame co do istoty wymogi formalne pisma procesowego inicjującego kontrolę konstytucyjności prawa z wymogami, które obowiązywały pod rządami ustawy o TK z 1997 r. W tym zakresie dotychczasowe ustalenia Trybunału dotyczące obowiązku uzasadnienia wniosku pozostały aktualne także po wejściu w życie ustawy o TK.

Zgodnie z art. 60 i art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wniosek musi spełniać wymogi pisma procesowego, tzn. wyraźnie określać m.in. zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją (w tym precyzować przedmiot i zakres zaskarżenia), wskazywać odpowiednie wzorce kontroli oraz zawierać należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. również np. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40). Ponadto Trybunał jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku i nie może, wychodząc poza określone w nim granice, zastępować wnioskodawcy, korygując czy uzupełniając argumentację odnoszącą się do hierarchicznej zgodności prawa (zob. art. 50 ust. 1 ustawy o TK).

Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał. W szczególności uzasadnienie jest wadliwe wtedy, gdy zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji, na tle wzorca kontroli, wykraczają poza kognicję Trybunału (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli.

Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał wyjaśniał, że „[N]ie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Trybunał oczywiście nie ogranicza się do analizy stanowisk uczestników postępowania, w tym może uwzględnić argumenty, które nie zostały powołane przez wnioskodawcę; w toku postępowania Trybunał bada wszystkie istotne okoliczności, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (zob. art. 51 ustawy o TK). Nie przeczy to jednak temu, że pismo procesowe wnioskodawcy inicjujące postępowanie przed sądem konstytucyjnym musi spełniać przynajmniej minimalne wymogi formalne przewidziane prawem.

7.3. Zdaniem wnioskodawcy, art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę poprawnej legislacji. W ustawie o TK została zerwana praktyka regulowania problematyki wyboru sędziego Trybunału w Regulaminie Sejmu, ale ustawodawca uczynił to „w sposób wybiórczy i ograniczył się jedynie do unormowania [w ustawie o TK] 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 TK pozostawiono do unormowania w Regulaminie Sejmu.

Wnioskodawca stwierdził, że takie postępowanie jest sprzeczne z § 4 ust. 3 ZTP, który nie dopuszcza odesłań do przepisów Regulaminu Sejmu; przewiduje odesłania jedynie 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 odesłania do przepisów innych aktów normatywnych.

Według wnioskodawcy: „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”.

7.4. Zarzuty wnioskodawcy wobec art. 19 ust. 5 ustawy o TK nawiązują do jego innych zastrzeżeń konstytucyjnych. Z jednej strony osnową wniosku jest bowiem przekonanie wnioskodawcy, że termin zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, o czym stanowią m.in. zaskarżone art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK, powinien być przedmiotem regulacji w Regulaminie Sejmu (jest objęty materią regulaminową), z drugiej strony wnioskodawca podnosi, że art. 19 ust. 5 ustawy o TK narusza Konstytucję, ponieważ przez zawarte w nim odesłanie do Regulaminu Sejmu powoduje, że ustawa o TK tylko selektywnie normuje problematykę wyboru sędziego Trybunału. Wniosek jest w tej części wewnętrznie niespójny; twierdzenia wnioskodawcy nawzajem się znoszą.

Niezależnie jednak od tego, merytoryczne orzeczenie o art. 19 ust. 5 ustawy o TK jest niedopuszczalne, gdyż wniosek nie zawiera niezbędnego uzasadnienia zarzutów. Trybunał stwierdził, że nie sposób za takie uzasadnienie uznać samego tylko nawiązania do jednego z paragrafów ZTP, który określa zasady formułowania tzw. przepisów odsyłających, bez podania choćby zarysu bardziej szczegółowych motywów, które miałyby wymiar konstytucyjny. Wnioskodawca nie odnotował, czy postać legislacyjna art. 19 ust. 5 ustawy o TK powoduje kwalifikowane niejasności prawa, czy wpływa na naruszenie czyichś wolności lub praw, czy wątpliwości mogą ewentualnie zostać rozstrzygnięte w toku stosowania prawa, a także czy sam § 4 ust. 3 ZTP, który wnioskodawca eksponuje, rzeczywiście przewiduje zamknięty katalog przepisów odesłania i bezpośrednio wpływa na sposób rozumienia konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji. *Prima facie* można byłoby przypuszczać, że istota zarzutu sprowadza się w tym wypadku do konfrontacji art. 19 ust. 5 ustawy o TK z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, przy czym wnioskodawca założył milcząco, że immanentną składową tej zasady jest treść § 4 ust. 3 ZTP, zrekonstruowana na podstawie swojego wnioskowania *a contrario*.

7.5. Tymczasem orzecznictwo Trybunału na temat zasady poprawnej legislacji jest jednoznaczne (zob. np. wyroki TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11; 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81, a także postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72). Nie ulega wątpliwości, że ZTP normują uniwersalne standardy redagowania tekstów prawnych i powinny być przestrzegane przez podmioty, do których zostały adresowane, niemniej z perspektywy Trybunału wzorcem kontroli konstytucyjności prawa w tym zakresie są normy wywodzone przede wszystkim z art. 2 Konstytucji.

Regulowanie określonego zagadnienia w różnych aktach normatywnych jest często stosowaną praktyką. Umieszczanie w przepisach ustawowych odesłań do innych aktów normatywnych, w tym do Regulaminu Sejmu, tylko w skrajnych wypadkach mogłoby zostać uznane za naruszenie Konstytucji. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał, „miałoby to miejsce wówczas, gdyby ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałoby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa” (postanowienie TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Zarzut naruszenia zasady określoności prawa przez ustawowe odesłanie do Regulaminu Sejmu był analizowany przez Trybunał także w sprawie dotyczącej zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej i zakresu immunitetu poselskiego; zastrzeżenia te zostały oddalone (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104).

7.6. Merytoryczna kontrola wniosku w odniesieniu do art. 19 ust. 5 ustawy o TK nie jest zatem możliwa bez aktywnego zaangażowania Trybunału do rekonstrukcji i istotnego uzupełnienia zarzutów. Trybunał nie może zastępować wnioskodawcy i – niejako w jego imieniu – podejmować z urzędu działań zmierzających do skorygowania pisma procesowego, aby spełniało przynajmniej minimalne warunki określone ustawą o TK.

Dlatego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w stosunku do art. 19 ust. 5 ustawy o TK na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.1. Przedmiotem wniosku uczyniono art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK, wskazując na niezgodność tych przepisów z zasadą autonomii Sejmu. Wzorcem kontroli wskazanych przepisów ustawy o TK stał się art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK: „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”. Z kolei stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy o TK „Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”.

8.2. W ocenie wnioskodawcy, wprowadzenie Prezydenta w procedurę powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego na etapie ślubowania narusza istotę wyboru sędziów przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Narusza przez to także spójność konstytucyjnego „systemu instytucjonalnego”. Wnioskodawca stwierdził, że złożenie ślubowania, o którym mowa w art. 21 ustawy o TK, powinno być rozumiane jako element szerokiego procesu wyboru sędziów. Ma kończyć ten proces, umożliwiając jednocześnie wybranemu sędziemu rozpoczęcie urzędowania. Unormowanie wynikające z kwestionowanego przepisu skutkuje oddzieleniem podmiotu wybierającego sędziów od podmiotu przyjmującego ich ślubowanie. Rozwiązanie to nie ma umocowania konstytucyjnego, przez co – jak twierdzi wnioskodawca – jest sprzeczne z brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca przywołał przykłady rozwiązań konstytucyjnych dotyczących wyboru członków Trybunału Stanu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Argumentował na tym tle, że konstytucyjną zasadą jest pozostawienie procedury zaprzysiężenia osób wybieranych na dane stanowiska temu organowi państwa, który dokonuje ich wyboru. Ślubowanie ma bowiem stanowić potwierdzenie poparcia, jakiego danej osobie udzielił uprzednio organ wybierający. Obowiązki wspomnianej zasady wyjaśnia – zdaniem wnioskodawcy – brak unormowania w Konstytucji kwestii ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Powinni oni składać takie ślubowanie przed Sejmem, ewentualnie Marszałkiem Sejmu.

8.3. Przystępując do oceny zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę wobec art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o TK, należy nawiązać do treści wzorca kontroli w tej sprawie. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. Przywołany tutaj przepis Konstytucji normuje wiele elementów determinujących status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Uwzględniając wszakże wątpliwości formułowane przez wnioskodawcę oraz stawiany zarzut, Trybunał dokonał

oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 21 ustawy TK wyłącznie w odniesieniu do tej części art. 194 ust. 1 Konstytucji, która wyraża zasadę wyboru sędziów Trybunału przez Sejm.

Art. 21 ust. 1 ustawy o TK posługuje się wyrażeniem „osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału”. Takie samo sformułowanie funkcjonowało w art. 5 ust. 5 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał zwraca uwagę, że dokonywanie wykładni tego przepisu ustawy musi mieć na uwadze jednoznaczne brzmienie normy konstytucyjnej wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji i pozostałych przepisów określających status sędziego TK. Po dokonaniu przez Sejm wyboru na stanowisko sędziego mamy do czynienia z sędzią Trybunału, nawet jeżeli nie rozpoczął jeszcze kadencji i nie objął urzędu. Jest to rozwiązanie analogiczne do tego, gdy wybrany w powszechnym głosowaniu poseł lub senator – w pełnym tego słowa znaczeniu – może przystąpić do sprawowania mandatu dopiero po złożeniu ślubowania (art. 104 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 Konstytucji).

Chociaż wnioskodawca formalnie zakwestionował cały art. 21 ustawy o TK, a więc również ustęp 2 tego przepisu, określający skutki odmowy złożenia ślubowania przez osobę wybraną na stanowisko sędziego Trybunału, to jednocześnie w uzasadnieniu wniosku nie postawiono odrębnego zarzutu niekonstytucyjności art. 21 ust. 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca domaga się przeprowadzenia kontroli konstytucyjności tego przepisu, ale swoje wątpliwości koncentruje wyłącznie wokół kwestii uczynienia Prezydenta podmiotem odbierającym ślubowanie od sędziego Trybunału. Unormowanie przewidziane w art. 21 ust. 2 ustawy o TK, chociaż wiąże się ściśle z brzmieniem ustępu pierwszego tego przepisu, dotyczy nie tyle samego składania ślubowania, ile skutków prawnych jego niezłożenia. Skutki te – co należy wyraźnie zauważyć – nie odnoszą się do Prezydenta, ale osoby, która odmówiła złożenia ślubowania. Wnioskodawca kwestionuje samo składanie ślubowania wobec Prezydenta, ale nie odnosi się do – odrębnego w swej treści normatywnej – uregulowania zawartego w art. 21 ust. 2 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny nie może dokonać kontroli tego przepisu, ponieważ wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym polegać ma jego niezgodność z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Kontrola art. 21 ust. 2 ustawy o TK musiałaby wiązać się z samodzielnym sformułowaniem zarzutu niezgodności tego przepisu z powołanym wzorcem kontroli. Do tego jednak Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony, gdyż pozostaje związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku (art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o TK). Z tego powodu postępowanie w zakresie kontroli art. 21 ust. 2 ustawy o TK z art. 194 ust. 1 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

8.4. Zasada wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wyrażona w art. 194 ust. 1 Konstytucji, przekazuje tej izbie parlamentu wyłączną kompetencję w zakresie rozstrzygnięcia o personalnej obsadzie sądu konstytucyjnego. Już na poziomie konstytucyjnym powiązано kwestię wyboru sędziów Trybunału z decyzją konkretnego organu władzy publicznej, mającego przy tym status organu przedstawicielskiego. Wyznaczona w ten sposób ustrojowa rola Sejmu w relacji do Trybunału Konstytucyjnego, chociaż dotyczy zasadniczej kwestii związanej z funkcjonowaniem Trybunału, czyli obsady składu osobowego TK, nie może być rozumiana jako prowadząca do jakiegokolwiek uzależnienia, czy też podporządkowania sądu konstytucyjnego woli większości parlamentarnej.

Wykonanie kompetencji przyznanej Sejmowi w art. 194 ust. 1 Konstytucji należy widzieć w tej perspektywie ustrojowej, a więc zgodnie z zasadą współdziałania i równowagi podzielonych władz, wyrażoną we wstępie do Konstytucji i w jej art. 10 ust. 1, oraz zasadą odrębności i niezależności Trybunału względem pozostałych władz, co wyraża art. 173 Konstytucji. Ustalona w tym ostatnim przepisie zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego musi być respektowana przez inne organy władzy publicznej, w szczególności wówczas, gdy organy te zostają włączone w proces podejmowania decyzji odnoszących się bezpośrednio do sfery funkcjonowania Trybunału. Przykładem takiego procesu jest powierzenie Sejmowi wyboru sędziów Trybunału. Wybór ten musi być zatem postrzegany jako procedura odnosząca się do niezależnego organu władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Działania podejmowane przez Sejm nie mogą prowadzić do faktycznego zaprzeczenia tej zasady. Wybór sędziów Trybunału należy postrzegać przede wszystkim jako procedurę mającą zapewnić Trybunałowi możliwość wykonywania konstytucyjnie określonych funkcji. Chodzi tu o stworzenie warunków niezależnego wypełniania zadań przez konstytucyjnie określony skład 15 sędziów, „wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Nie można zatem w taki sposób interpretować unormowań konstytucyjnych bądź ustawowych, odnoszących się do procedury wyboru sędziów Trybunału, który prowadziłby do zaprzeczenia niezależności tego organu bądź też uniemożliwił właściwe funkcjonowanie Trybunału w takim kształcie organizacyjnym, jaki wynika z obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych.

Ustawodawca ma obowiązek uszczegółowienia niektórych elementów procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Pozostaje jednak związany zasadami wynikającymi z Konstytucji. Chodzi tu przede wszystkim o podstawową zasadę wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji, że to Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie może zatem w taki sposób unormować wspomnianej procedury, aby wybór ten powierzyć

innemu organowi państwa, nawet Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie może również wprowadzać unormowań, które umożliwiłyby przenoszenie kompetencji do ustalenia składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego z Sejmu na jakikolwiek inny organ władzy publicznej. Nie jest też dopuszczalne takie ukształtowanie procedury wyłaniania czy oceny kandydatów, która nie zapewniałaby ostatecznie Sejmowi podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie.

8.5. Kwestionowany we wniosku art. 21 ust. 1 ustawy o TK wyraża normę kompetencyjną, która nakłada na Prezydenta obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie odmiennego poglądu, przynającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowo, oprócz Sejmu, organ mający prawo decydowania o obsadzie personalnej Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozumienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie ma podstawy prawnej ani w art. 194 ust. 1, ani w żadnym innym przepisie Konstytucji.

Ślubowanie składane wobec Prezydenta zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne. Z tego względu włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa.

Odebranie ślubowania od sędziów TK nie może być postrzegane jako należące do ewentualnego uznania głowy państwa. Prezydent jest obowiązany przyjąć ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie ma w tym zakresie możliwości dokonywania samodzielnej, a przy tym swobodnej – zależnej jedynie od własnego uznania – oceny ani podstaw prawnych dokonanego wyboru, ani prawidłowości procedury, która została w danym wypadku zastosowana przez Sejm. Prezydent, jako organ władzy wykonawczej, nie jest bowiem uprawniony do ostatecznego i wiążącego inne organy państwa wypowiedzania się o zgodności norm prawnych z Konstytucją. Nie ma również kompetencji w zakresie oceny legalności działań podejmowanych przez Sejm na podstawie powszechnie obowiązującego prawa. Przyznanie Prezydentowi niczym nieograniczonej możliwości dokonywania takich ocen oznaczałoby podejmowanie działań bez podstawy prawnej. Wiązałoby się z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz pozostawałoby w sprzeczności z zasadą, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał zwrócił uwagę, że powstrzymywanie się od odebrania ślubowania od sędziego Trybunału mogłoby w niektórych wypadkach skutkować uniemożliwieniem rozpoznania przez Trybunał sprawy w pełnym składzie, co byłoby sprzeczne z konstytucyjnym określeniem kompetencji Trybunału dotyczących samego Prezydenta, tj. z określeniem w Konstytucji zakresu spraw, które Trybunał powinien rozpoznać. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z i art. 117 ust. 1 i art. 133 Konstytucji w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. Wniosek Marszałka Sejmu powinien być rozpoznany niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od jego złożenia.

8.5.1. Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta. Kompetencja Prezydenta przewidziana w art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie polega jednak na współdziałaniu w kreowaniu składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ma swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta jest więc wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK, a powierzoną mu kompetencją odebrania ślubowania od sędziów Trybunału jest zobowiązany realizować na zasadach określonych m.in. w Konstytucji (art. 126 ust. 3 Konstytucji). Ma więc działać jako – z jednej strony – najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, z drugiej zaś, co szczególnie istotne w omawianym wypadku, jako gwarant ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). W ten sposób sfera aktywności

Prezydenta związana z realizacją normy wynikającej z art. 21 ust. 1 ustawy o TK uwarunkowana jest ściśle zarówno brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 126 ust. 1 Konstytucji. Na tym tle jeszcze wyraźniej można dostrzec obowiązek odebrania ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji), jak również wpisany w ten obowiązek nakaz niezwłocznego działania Prezydenta. Tylko w taki sposób Prezydent może realizować powierzoną mu kompetencję ustawową, zapewniając jednocześnie ciągłość władzy państwowej – w tym wypadku – władzy sądowniczej. Nieodebranie ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm należy uznać za sprzeczne z rolą głowy państwa w obowiązującym systemie konstytucyjnym, gdyż uniemożliwia to sędziom rozpoczęcie wykonywania ich funkcji urzędowej, a w efekcie zachowanie ciągłości władzy realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

8.5.2. Jak już podkreślono, obowiązkiem Prezydenta jest przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego Trybunału. To, że nie ma w przepisie terminu realizacji obowiązku odebrania ślubowania, należy rozumieć w ten sposób, że ten obowiązek musi być zrealizowany bez zwłoki, tak aby umożliwić działanie TK w piętnastoosobowym składzie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach mogą zaistnieć takie sytuacje, które w sposób obiektywny będą nakazywały Prezydentowi chronić wyższą wartość – niż niezwłoczne wypełnienie obowiązku przyjęcia ślubowania – jaką stanowi nadrzędność Konstytucji. Każda osoba sprawująca władzę publiczną jest – w trakcie wykonywania powierzonej mu kompetencji – zobowiązana do samodzielnego dokonywania oceny zgodności z prawem własnego działania. Nie rodzi to natomiast uprawnień do „recenzowania” działań innych organów. Podstawą takich uprawnień nadzorczych czy kontrolnych muszą być zawsze wyraźne przepisy prawa (art. 7 Konstytucji). W demokratycznym państwie prawa spory w tym zakresie rozstrzygane są najczęściej w procedurach kontroli sądowej. W jednostkowym wypadku może się pojawić uzasadnione pytanie o konieczność wyważenia ze sobą obiektywnie sprzecznych i niemożliwych do jednoczesnego spełnienia wartości oraz której dać pierwszeństwo.

Zajście nadzwyczajnej, obiektywnej i niebudzącej wątpliwości sytuacji, której racjonalnie nie można było przewidzieć i zapobiec, może spowodować, że zasada ochrony nadrzędności Konstytucji wymagać będzie określonego zachowania także ze strony Prezydenta i uzasadniać wydłużenie czasu na odebranie ślubowania, ale tylko o tyle, o ile jest to racjonalnie konieczne do wyjaśnienia wątpliwości. Sytuacja uzasadniająca wydłużenie czasu na odebranie ślubowania musiałaby się jednak wiązać z oczywistą i niebudzącą wątpliwości okolicznością wskazującą na to, że Sejm nie podjął uchwały w rozumieniu art. 120 zdania drugiego Konstytucji; dana osoba nie ma zdolności prawnej do objęcia mandatu sędziego; bądź też ujawniły się – już po dokonaniu wyborze – trwałe i nieusuwalne przeszkody związane z nieznaną uprzednio sytuacją personalną sędziego. Dopiero uznawszy, że w danym wypadku zachodzi jedna z takich sytuacji, Prezydent mógłby rozważyć wydłużenie czasu oczekiwania na odebranie ślubowania. Jest to jednak dopuszczalne tylko pod warunkiem, że skutek takiego wydłużenia okresu nieprzyjmowania ślubowania nie doprowadzi do konsekwencji jeszcze mniej akceptowalnych konstytucyjnie, jak choćby paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego, którego zdolność działania stanowi wartość konstytucyjną samą w sobie. Podejmując taką decyzję, Prezydent bierze na siebie pełną, przewidzianą w Konstytucji odpowiedzialność za jej skutki.

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że zwłoka z przyjęciem ślubowania nie może opierać się wyłącznie na zarzucie wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy o TK musiałby się bowiem przekształcić we wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja nie przyznaje bowiem Prezydentowi żadnych kompetencji w zakresie ostatecznego rozstrzygnięcia o hierarchicznej zgodności norm.

Wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności może prowadzić – pod wyżej wskazanymi warunkami – do wydłużenia okresu składającego się na „czas niezbędny” do realizacji obowiązku. Nie może to jednak być podstawą do kreowania kompetencji w zakresie odmowy przyjęcia ślubowania. Trybunał Konstytucyjny wyklucza możliwość takiego rozumienia art. 21 ust. 1 ustawy o TK, które dawałoby Prezydentowi podstawę do odmowy odebrania ślubowania od sędziego TK wybranego przez Sejm.

8.5.3. Trybunał Konstytucyjny nie podważa dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę mechanizmu ślubowania składanego wobec Prezydenta przez osobę, którą Sejm wybrał na sędziego TK. Traktuje jednak takie rozwiązanie jako element dodany przez ustawodawcę do procedury określonej w Konstytucji i ustrojowo konieczny.

Udział Prezydenta w procedurze zmierzającej do rozpoczęcia urzędowania nowo wybranego sędziego TK nie może być w żadnym razie utożsamiany z kompetencją głowy państwa do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 Konstytucji. Prezydent nie rozpatruje bowiem wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, jedynie – ze względów uosabiania majestatu państwa – podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi.

Odrębne od siebie procedury określone w art. 179 i art. 194 ust. 1 Konstytucji łączy tylko to, że odnoszą się do sędziów. Ponadto w obu wypadkach przewidziano udział Prezydenta. Inna jest jednak rola w nich głowy państwa. Udział Prezydenta w powoływaniu sędziów ma podstawę konstytucyjną (art. 179 Konstytucji), natomiast odebranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału przewidziano w art. 21 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że kompetencję przewidzianą w art. 21 ust. 1 ustawy o TK należy odczytywać w perspektywie wykonywania przez głowę państwa kompetencji przewidzianych w Konstytucji i ustawach. Wiąże się to z koniecznością realizowania ich w formie aktów urzędowych (art. 144 ust. 1 Konstytucji). Odebranie przez Prezydenta ślubowania od nowo wybranych przez Sejm sędziów TK może być widziane na tle ogólniejszej kompetencji głowy państwa dotyczącej odbierania ślubowania od wszystkich sędziów w państwie. Konstytucyjnemu pojęciu „powoływania”, o którym mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17, należy nadać autonomiczne rozumienie. Pojęcie to zawiera w sobie również ten element, który dotyczy przyjmowania ślubowania od sędziów mających rozpocząć wykonywanie swojej funkcji urzędowej. W tym świetle ustawowa kompetencja Prezydenta w zakresie odebrania ślubowania również od nowo wybranego sędziego TK pozostaje w zakresie normowania art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Jest zatem wyłączona z obowiązku uzyskania dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. W przeciwnym razie nie byłoby w ogóle dopuszczalne włączenie Prezydenta w procedurę umożliwiającą sędziemu TK wybranemu przez Sejm rozpoczęcie urzędowania. Skoro Konstytucja nie przewiduje udziału Rady Ministrów w wyborze sędziów TK, nie byłoby dopuszczalne włączenie w tę procedurę Prezesa Rady Ministrów za pomocą mechanizmu kontrasygnaty aktu urzędowego głowy państwa.

8.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał dokonał oceny treści kwestionowanego art. 21 ust. 1 ustawy o TK i stwierdził, że każdy inny sposób rozumienia tego przepisu niż nakazujący Prezydentowi odebranie ślubowania, jest konstytucyjnie niedopuszczalny. Trybunał nie podważył – co do zasady – możliwości takiego ukształtowania treści ustawy o TK, aby sędzia Trybunału składał ślubowanie sędziowskie wobec Prezydenta. Uznał natomiast, że jakikolwiek inny sposób wykładni art. 21 ust. 1 ustawy o TK narusza zasadę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Takie kształtowanie wspomnianej procedury, które uniemożliwiłoby niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie urzędowania przez sędziego TK wybranego przez Sejm, pozostawałoby w sprzeczności z kompetencją przyznaną Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojową rolą Prezydenta.

9. Zarzut niezgodności art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji.

9.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 196 Konstytucji, zarzucając temu przepisowi naruszenie zasady poprawnej legislacji, konstytucyjnej równości wobec prawa i przekroczenie zakresu podmiotowego „konstytucyjnego prawa do immunitetu”.

Art. 24 ustawy o TK uszczegóławia treść immunitetu sędziego Trybunału i przysługującego mu tzw. przywileju nietykalności. Stanowi powtórzenie poprzednio obowiązującego art. 7 ustawy o TK z 1997 r. Art. 42 ust. 1 ustawy o TK nakazuje stosować do sędziów Trybunału w stanie spoczynku odpowiednio art. 23-27 ustawy o TK, w tym – co podważył wnioskodawca – przepisy o immunitecie sędziowskim.

Art. 24 ustawy o TK powtarza generalnie treść normatywną art. 196 Konstytucji. Ma on następujące brzmienie: „Sędzia Trybunału nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez zgody Zgromadzenia Ogólnego” (ust. 1); „Do czasu wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej lub zgody na pozbawienie wolności sędziego Trybunału, w stosunku do tego sędziego mogą być podejmowane tylko czynności niecierpiące zwłoki” (ust. 2); „Sędzia Trybunału nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest konieczne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania” (ust. 3); „O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego” (ust. 4).

Istota zarzutów wnioskodawcy koncentruje się na wykazaniu, że immunitet formalny sędziów Trybunału w stanie spoczynku nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zdaniem grupy posłów, art. 196 Konstytucji dotyczy wyłącznie sędziów „czynnych”, a w rezultacie płynących zeń gwarancji – w zakresie ograniczenia odpowiedzialności karnej – ustawodawca zwykł nie mógł rozciągnąć na sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Za tym poglądem ma przemawiać m.in. to, że w żadnym z przepisów konstytucyjnych nie przewidziano stanu spoczynku dla sędziów Trybunału. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, przyznanie immunitetu formalnego sędziom Trybunału w stanie spoczynku nie ma związku z ochroną niezawisłości sędziów konstytucyjnych i nie służy w żaden sposób ochronie niezależności Trybunału. Sędziowie w stanie spoczynku nie wykonują bowiem funkcji orzeczniczych.

Wnioskodawca dostrzegł przy tym odmienną sytuację prawną sędziego „czynnego”, który powinien mieć zapewnione gwarancje swej niezawisłości, od sytuacji sędziego w stanie spoczynku, w odniesieniu do którego takie gwarancje nie mają konstytucyjnego uzasadnienia.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane uregulowanie prowadzi do faworyzowania sędziów Trybunału i zapewnienia im bezkarności. Powołując się na jedną z opinii prawnych przygotowanych w toku procesu legislacyjnego ustawy o TK z 2015 r., wnioskodawca zajął stanowisko, że zakwestionowane przepisy wprowadzają do systemu prawa „jedyny przypadek trwałego immunitetu o charakterze procesowym”, który – jak należałoby rozumieć – odnosi się do sędziów Trybunału.

9.2. W pierwszej kolejności Trybunał uznał za konieczne odniesienie się do zagadnień wstępnych o charakterze formalnym.

Po pierwsze, wnioskodawca postawił zarzut naruszenia przez art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Nie przedstawił jednak w tym zakresie żadnego uzasadnienia, czego wymaga art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (zob. cz. III, pkt 7.2 uzasadnienia). Wnioskodawca odwołał się natomiast do problemu naruszenia przez art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji wyłącznie w nagłówku tej części wniosku, w której zarzucił niezgodność unormowania przyznającego immunitet formalny sędziemu Trybunału w stanie spoczynku z Konstytucją. W dalszej części wniosku ogólnikowo dodał, że unormowania polegające na przyznaniu sędziom Trybunału w stanie spoczynku swego rodzaju „przywileju”, w postaci immunitetu, mają naruszać art. 2 Konstytucji. Wywodów tych nie sposób uznać za spełniające wymagania art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest konieczność uzasadnienia zarzutu z powołaniem dowodów lub argumentów na jego poparcie.

Po drugie, wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości wobec prawa.

O naruszeniu zasady równości można mówić w sytuacjach, w których ustawodawca podmioty podobne, tzn. odznaczające się w jednakowym stopniu taką samą cechą relewantną (prawnie istotną), traktuje odmiennie bez konstytucyjnego uzasadnienia. Orzecznictwo TK w zakresie rozumienia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wymagań formalnych związanych z uzasadnieniem zarzutu naruszenia tej zasady przez przepis prawa, zostało dostatecznie precyzyjnie objaśnione (zob. podsumowująco wyrok TK z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125). Wnioskodawca uznał wprawdzie, że przyznanie sędziom Trybunału w stanie spoczynku immunitetu prowadzi do naruszenia zasady równości, gdyż oznacza uprzywilejowanie tej grupy podmiotów. W żaden sposób nie wyjaśnił jednak, w obrębie jakiej klasy podmiotów doszło do niemającego podstaw konstytucyjnych uprzywilejowania sędziów Trybunału w stanie spoczynku przez objęcie ich ochroną immunitetową. Na podstawie uzasadnienia wniosku nie można też rozstrzygnąć, jakie podmioty wnioskodawca uznaje za podobne i tworzące – na potrzeby przeprowadzenia testu równości – klasę porównawczą. Nie jest jasne, czy wnioskodawca pragnie porównywać sytuację sędziów Trybunału w stanie spoczynku z sytuacją pozostałych sędziów w stanie spoczynku, czy sędziów Trybunału w stanie spoczynku z wszystkimi obywatelami lub z tymi podmiotami, którym przysługuje immunitet formalny. Wnioskodawca nie przedstawił ponadto żadnych argumentów uprawdopodobniających, że istniejące zróżnicowanie nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Z tego powodu zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji nie został poparty stosownym uzasadnieniem, wymaganym przez art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Po trzecie, zarzut wnioskodawcy koncentruje się na podważeniu objęcia sędziów Trybunału w stanie spoczynku immunitetem formalnym rozumianym jako niedopuszczalność pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej i pozbawienia wolności. Gwarancje te zostały uregulowane w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o TK. Zarzuty oraz argumentacja wnioskodawcy nie odnoszą się w ogóle do tzw. przywileju nietykalności, który oznacza zakaz zatrzymania lub aresztowania sędziego, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, co normuje art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o TK. Wnioskodawca nie zakwestionował więc możliwości objęcia sędziego Trybunału w stanie spoczynku ochroną przed zatrzymaniem lub aresztowaniem poza sytuacjami ujęcia na gorącym uczynku i możliwości zażądania przez Prezesa Trybunału natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego sędziego Trybunału. Trybunał stwierdził wobec tego, że wnioskodawca kieruje zarzut przeciwko treści normatywnej art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK. Nie podważa natomiast zastosowania do sędziów w stanie spoczynku uregulowania, o którym mowa w art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że merytorycznej kontroli mógł podlegać zarzut naruszenia art. 196 Konstytucji przez art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie Trybunał zauważył, że powoływane przez wnioskodawców stanowisko o rzekomym uprzywilejowaniu sędziów Trybunału w stanie spoczynku polegające na objęciu ich ochroną immunitetową i traktowanie tej regulacji jako wyjątku w systemie prawnym jest bezpodstawne w świetle obowiązującego stanu prawnego. Ustawodawca konsekwentnie przyznaje wszystkim sędziom w stanie spoczynku – zarówno sądom powszechnych, administracyjnych, wojskowych, jak i Sądu Najwyższego – immunitet formalny, działający na takich samych zasadach, jak w stosunku do sędziów „czynnych”. Tym samym twierdzenie, jakoby ustawodawca w art. 24 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK wprowadzał jakiś wyłom dla sędziów Trybunału, jest nieuzasadnione.

9.3. Problemem konstytucyjnym wynikającym z wniosku grupy posłów jest ocena dopuszczalności przyznania sędziom Trybunału w stanie spoczynku immunitetu formalnego polegającego na uzależnieniu dopuszczalności pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności od zgody Trybunału.

Zgodnie z art. 196 Konstytucji „Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”.

9.4. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił obszernie w dotychczasowym orzecznictwie znaczenie immunitetu sędziowskiego (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Poczynione tam ustalenia na temat charakteru i funkcji immunitetu sędziowskiego przewidzianego w art. 181 Konstytucji, *mutatis mutandis*, zachowują aktualność w odniesieniu do immunitetu sędziego Trybunału, zagwarantowanego w art. 196 Konstytucji. Trybunał w pełni podtrzymał pogląd, że formalny immunitet sędziowski nie jest przywilejem pewnej grupy osób, a przez to nie może być postrzegany jako relikw przywilejów stanowych, co próbuje wyeksponować wnioskodawca. Jest on środkiem służącym zabezpieczeniu sądów i trybunałów przed zakusami pozostałych władz, w szczególności władzy wykonawczej, podjęcia wobec sędziów czynności procesowych i prób realizowania wobec nich odpowiedzialności karnej mogących znacząco osłabić niezależność tych organów. Należy podkreślić, że ochronny skutek immunitetu formalnego wobec konkretnej osoby (w tym wypadku – sędziego) ma charakter wtórny, gdyż towarzyszy z konieczności zasadniczym celom i *ratio* istnienia instytucjonalnego immunitetu formalnego. Chodzi mianowicie o ochronę prawidłowego, a zatem niezależnego i chronionego przed naciskami, działania sądów i trybunałów (zob. wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). Jak podkreślił Trybunał, „w warunkach neutralnego obyczaju demokratycznego i niższej sprawności profesjonalnej aparatu państwowego, a zwłaszcza szlifującego się dopiero mechanizmu podziału władz (...), istnienie immunitetu sędziowskiego jest ważnym komponentem niezawisłości (niezależności) sędziów. A ta z kolei jest koniecznym warunkiem rządów prawa i podstawową gwarancją rzetelnego procesu sądowego” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

Trybunał zwrócił uwagę na charakter immunitetu sędziowskiego. Immunitet nie może być traktowany jako przywilej czy prawo podmiotowe sędziego, gdyż sędzia TK nie może się go dobrowolnie zrzec. W przeciwieństwie bowiem tego, że posłowie i senatorowie mogą zrezygnować z przysługującego im na mocy Konstytucji immunitetu (art. 105 ust. 4 Konstytucji), ustrojodawca nie przewidział takiej możliwości dla sędziów, w tym też sędziów Trybunału. Wzmacnia to tezę, że immunitet sędziowski jest w szczególności środkiem ochrony instytucji niezależności sądów i trybunałów, a nie indywidualnej pozycji sędziego w postępowaniach karnych.

9.5. Immunitet sędziego Trybunału przyznany przez art. 196 Konstytucji powinien być widziany w kontekście ustrojowej funkcji tego organu, do którego należy głównie ocena działalności innych organów państwa należących do segmentu egzekutywy i legislatywy, a niekiedy również rozstrzyganie sporów między nimi (art. 189 Konstytucji). Orzeczenia TK, mające moc powszechnie obowiązującą i walor ostateczności (art. 190 ust. 1 Konstytucji), mogą powstrzymać i niejednokrotnie skutecznie powstrzymują próby wprowadzenia zmian legislacyjnych godzących w normy, zasady i wartości konstytucyjne, a przez to naruszających „prawa podstawowe dla państwa” będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli (por. wstęp do Konstytucji). Orzekanie przez sędziów konstytucyjnych o normatywnych podstawach działania państwa i ich zgodności z normami konstytucyjnymi powinno być szczególnie chronione przed ewentualnymi reperkusjami niezadowolonych z orzeczeń polityków. Dotyczy to też okresu po zakończeniu sprawowania urzędu, w którym wobec sędziów Trybunału mogłyby być wszczynane postępowania represyjne będące formą szykany bądź odwetu za podjęte w przeszłości rozstrzygnięcia. Orzekając w Trybunale, sędzia ma świadomość, że jest chroniony immunitetem również w okresie po zakończeniu kadencji, a co za tym idzie, nie musi obawiać się podejmowania – w okresie zajmowania stanowiska – rozstrzygnięć, które dla władzy mogą być niewygodne lub spotykać się z krytyką. Jest to o tyle konieczne w odniesieniu do sędziów

TK, gdyż – w odróżnieniu od sędziów orzekających w sądach – sprawują urząd nie do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, ale do zakończenia kadencji. Kadencja jest przy tym stosunkowo krótka w perspektywie przeciętnego czasu pozostawania osoby w okresie aktywności zawodowej, a więc ewentualne szkany mogą być szczególnie dotkliwe.

Immunitet sędziego Trybunału ma charakter formalny. Art. 196 Konstytucji nie uchyla bezprawności bądź karalności czynu zabronionego, lecz dotyczy wyłącznie sfery procesowej, warunkując dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego wobec sędziego od uzyskania zgody Trybunału. Ustrojodawca nie zdecydował się na przyznanie sędziom immunitetu materialnego, czyli wyłącznie karalności określonych czynów, na wzór immunitetu przysługującego posłom i senatorom (zob. art. 105 ust. 1 Konstytucji). Immunitet sędziego Trybunału ma równocześnie charakter względny, Trybunał bowiem – na warunkach sprecyzowanych w art. 24-27 ustawy o TK – może wyrazić zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności. Nie znajduje zatem w tym kontekście uzasadnienia stanowisko wnioskodawcy, jakoby immunitet sędziego Trybunału wyłączył w sposób bezwarunkowy i trwały możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej.

Udzielenie ochrony immunitetowej sędziemu Trybunału w stanie spoczynku wiąże się z koniecznością przestrzegania przez niego ograniczeń związanych z byciem sędzią TK, które ustanawia art. 195 ust. 3 Konstytucji (zob. art. 23 w związku z art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o TK). Zabezpieczeniem ich przestrzegania jest możliwość pociągnięcia sędziego Trybunału w stanie spoczynku do odpowiedzialności dyscyplinarnej mogącej prowadzić do pozbawienia sędziego Trybunału statusu spoczynku, a co za tym idzie również ochrony immunitetowej (art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK).

Trybunał podkreślił, że objęcie sędziów Trybunału ochroną immunitetową nie oznacza wyłączenia ich odpowiedzialności za naruszenie prawa. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o TK, „czynny” sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości. Ponadto – w myśl art. 28 ust. 3 ustawy o TK – dyscyplinarnie odpowiada również za wykroczenia. Szczegółową regulację zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału w stanie spoczynku zawiera art. 39 ust. 2 ustawy o TK, ustanawiający tego rodzaju odpowiedzialność za naruszenie przepisów prawa i uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału. Ustawodawca nie przewidział natomiast poddania sędziów TK w stanie spoczynku reżimowi odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenia. Wobec braku wyraźnego wyłączenia należy przyjąć, że sędzia Trybunału w stanie spoczynku może ponosić odpowiedzialność za wykroczenia na tych samych zasadach, co pozostali obywatele.

Trybunał zwrócił uwagę, że nawet jeżeli nie zostanie wyrażona zgoda na pociągnięcie sędziego Trybunału w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie go wolności bądź też prowadzenie wobec sędziego w stanie spoczynku postępowania w sprawie o wykroczenia, nie jest wykluczone prowadzenie wobec tego sędziego postępowania dyscyplinarnego oraz orzeczenie wobec niego kar przewidzianych w ustawie o TK.

Uwzględnivszy powyższe uwagi, nie sposób podzielić poglądu o rzekomej „bezkarności” sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Ustawodawca nie wyłączył wobec nich możliwości realizowania odpowiedzialności prawnej za naruszenie obowiązujących norm prawnych, lecz – z uwagi na specyfikę oraz charakter statusu sędziego – odpowiedzialność tę zmodyfikował, powierzając ją Trybunałowi.

9.6. Trybunał stwierdził, że art. 196 Konstytucji, przyznający ochronę immunitetową, posługuje się wyrażeniem „sędzia Trybunału”. Ustrojodawca nie wiąże zawartych w nim gwarancji ze sprawowaniem urzędu, tak jak czyni to – w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziego Konstytucji – art. 195 ust. 1 Konstytucji. Skoro w art. 196 Konstytucji mowa jest o sędzi Trybunału bez dookreślenia, że chodzi o sędziego pełniącego urząd, elekta lub sędziego w stanie spoczynku, należy przez to rozumieć, że dotyczy każdej osoby, którą w świetle norm konstytucyjnych można uznać za sędziego Trybunału. Jak się wydaje, wnioskodawca aprobując odnosi się do niekwestionowanego stanowiska, że sędziowie w stanie spoczynku – choć nie wykonują władzy sądenia – mają status sędziego, z którym związane są pewne przywileje oraz obowiązki zachowania godności urzędu (zob. uchwała SN z 30 kwietnia 2003 r., sygn. akt I KZP 8/03, OSNKW nr 5-6/2003, poz. 41, na którą powołuje się wnioskodawca).

W świetle wykładni językowej i systemowej art. 196 Konstytucji nie powinno budzić wątpliwości, że immunitet i przywilej nietykalności ustrojodawca powiązał jednoznacznie ze statusem sędziowskim, a nie z okresem wykonywania władzy sądenia. Nie sposób tym samym podzielić zarzutu, jakoby w świetle art. 196 Konstytucji było konstytucyjnie niedopuszczalne objęcie sędziów Trybunału w stanie spoczynku ochroną wynikającą z immunitetu formalnego.

Niezależnie od powyższego argumentu, samoistnie przesądzającego o dopuszczalności objęcia ochroną immunitetową sędziów Trybunału w stanie spoczynku, Trybunał stwierdził, że stanowisko wnioskodawcy opiera

się na błędnym założeniu. Wnioskodawca przyjął bowiem, że skoro Konstytucja wprost nie uzależnia pociągnięcia sędziego Trybunału w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia go wolności od zgody Trybunału, to ustawodawca zwykły nie może takiej ochrony ustanowić. W ocenie Trybunału stanowisko takie nie zasługuje na aprobatę. Nawet brak wyraźnego rozstrzygnięcia w art. 196 Konstytucji co do udzielenia ochrony sędziom Trybunału w stanie spoczynku nie może być interpretowany jako niedopuszczalność udzielenia takiej ochrony. Ewentualne ograniczenia w tym zakresie mogą tylko wynikać z innych norm konstytucyjnych. Wnioskodawca nie zdołał jednak przekonująco wykazać, że zawarte w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o TK unormowanie – stosowane na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o TK także do sędziów w stanie spoczynku – nie mieściło się w ramach pewnej swobody ustawodawcy, a tym samym naruszało normy, zasady lub wartości konstytucyjne. W szczególności nie wykazał, że przepis ten, służący ochronie niezależności Trybunału, w nieproporcjonalny sposób prowadzi do zróżnicowania prawnego obywateli. Nie obalił zatem skutecznie domniemania konstytucyjności tych unormowań.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 24 ust. 1 i 2 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK jest zgodny z art. 196 Konstytucji.

10. Zarzut niezgodności art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

10.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, w szczególności gdy w rozpoznawanej sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału”. Z kolei uczyniony wzorcem kontroli art. 191 ust. 1 Konstytucji określa, jakie podmioty mogą wystąpić do Trybunału „z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 [Konstytucji]”. Drugi ze wzorców kontroli, tj. art. 193 Konstytucji, stanowi: „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”.

Wnioskodawca stwierdził, że z art. 191 ust. 1 Konstytucji wynika zasada skargowości, która – ogólnie ujmując – oznacza „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”. Uzasadniając z kolei zarzut naruszenia art. 193 Konstytucji, wnioskodawca uznał, 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”. Istota zarzutu sprowadza się tym samym do wykazania, że złożenie wniosku przez legitymowany konstytucyjnie podmiot, a także wystąpienie przez sąd z pytaniem prawnym, implikuje konstytucyjny obowiązek Trybunału merytorycznego ich rozpoznania – co należałoby rozumieć jako wydanie wyroku stwierdzającego zgodność bądź niezgodność przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli (albo nieadekwatność wzorca).

Trybunał dostrzegł pewne braki w warstwie argumentacyjnej dotyczącej zarzutu niezgodności art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z art. 191 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji. Uznał jednak, że spełnione zostały wymagania określone w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zarzut wnioskodawcy i jego uzasadnienie są czytelne. Zakwestionował on mianowicie, że z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji wynika nie tylko kompetencja do uruchomienia postępowania przed Trybunałem przez określone w tych przepisach podmioty, lecz także ściśle z nią związany obowiązek Trybunału każdorazowego merytorycznego rozpatrzenia sprawy, zainicjowanej przez wnioskodawcę lub pytający sąd.

Trybunał uznał, że wnioskodawca nie kwestionuje całego art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, lecz odnosi się jedynie do tego jego zakresu normowania, w którym zobowiązuje się Trybunał do umorzenia postępowania, jeżeli w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału. Innymi słowy, niekonstytucyjność art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wnioskodawca wiąże nie tyle z dopuszczalnością umorzenia z uwagi na „zbędność wydania orzeczenia”, jako taką, ile z kompetencją do umarzania postępowań w sprawach, w których Trybunał nie dopatrył się wystąpienia istotnego zagadnienia prawnego wymagającego jego merytorycznego rozstrzygnięcia.

10.2. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości wnioskodawcy odnośnie do art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Przede wszystkim Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie postrzegał zasadę skargowości odmiennie od wnioskodawcy. Nie oznacza ona bowiem – jak zdaje się twierdzić wnioskodawca – obowiązku

merytorycznego rozpoznawania każdej sprawy wniesionej do Trybunału przez legitymowane podmioty, lecz zakaz orzekania w sprawach konstytucyjnych z urzędu (tzn. z inicjatywy własnej). Stanowisko to jest w orzecznictwie Trybunału utrwalone i jednolite. Problem konstytucyjny nie dotyczy więc naruszenia zasady skargowości, lecz tego, czy Konstytucja wymaga, aby wnioski lub pytania prawne inicjujące postępowanie przed TK były rozpoznane zawsze *in meriti*.

10.3. Celem wprowadzenia ujemnej przesłanki procesowej wynikającej z art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest umożliwienie Trybunałowi rozpoznawania tych spraw, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia systemu prawnego i wymagają wydania przez TK wyroku, oraz eliminowanie spraw o marginalnym znaczeniu konstytucyjnym. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o TK, „w świetle dotychczasowej działalności Trybunału i dorobku jego doktryny oraz znacznego zróżnicowania przedmiotu kontroli, a także zakresu i stopnia konkretyzacji wzorców kontroli w sprawach przed Trybunałem, 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” (druk nr 1590/VII kadencja Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny należy do najwyższych organów władzy sądowniczej i rozstrzyga w szczególności o podstawach normatywnych działania państwa. Jest on zarazem jedynym organem władzy publicznej – o niezbyt licznych składzie osobowym – upoważnionym przez ustrojodawcę do badania konstytucyjności prawa, a także ochrony nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Orzekając w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, Trybunał nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie rozstrzyga zatem spraw dotyczących stosunków prawnych między jednostkami lub między jednostkami a państwem. Sprawy konstytucyjne są bowiem zawsze rozpoznawane w interesie publicznym, nie zaś w indywidualnym interesie wnioskodawcy, pytającego sądu lub skarżącego, nawet jeżeli w konkretnym wypadku motywacja wystąpienia do Trybunału związana jest z obroną interesu danego podmiotu, który inicjuje postępowanie lub rozstrzygnięcie Trybunału pośrednio służy ochronie sytuacji prawnej podmiotu (np. skarżącego wnoszącego skargę konstytucyjną).

W kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji. Trybunał w wyroku z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1) wyjaśnił, że „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”. W konsekwencji ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanых mu kompetencji.

10.4. Mechanizmy selekcji spraw, które są przekazywane do rozpoznania, funkcjonują w innych sądach konstytucyjnych i organach międzynarodowych. Rozwiązania takie zawarte są m.in. w ustawach regulujących kompetencje sądów konstytucyjnych Hiszpanii, Niemiec, Słowenii i Węgier. Możliwość nierozpoznania sprawy przez sąd konstytucyjny, z uwagi na brak istotnego zagadnienia konstytucyjnego, nie została również zakwestionowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (por. rozważania w wyroku ETPC z 4 września 2014 r. w sprawie Peter przeciwko Niemcom, nr 68919/10; a także wyrok ETPC z 20 stycznia 2015 r. w sprawie Arribas Anton przeciwko Hiszpanii, nr 16563/11; decyzje ETPC z 4 października 2001 r. w sprawie Teuschler przeciwko Niemcom, nr 47636/99; 13 lutego 2007 r., w sprawie Lutz John przeciwko Niemcom, nr 15073/03).

Trybunał zwraca uwagę na art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) dodany na mocy Protokołu dodatkowego nr 15. Przewiduje on możliwość uznania skargi do ETPC za niedopuszczalną, jeżeli skarżący nie poniósł znaczącego uszczerbku, chyba że jego sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy bądź jej rozpatrywanie wymaga poszanowanie praw człowieka. W deklaracji podsumowującej Konferencję Wysokiego Szczębla zwołaną w Brighton na 19 i 20 kwietnia 2012 r. (tzw. deklaracja z Brighton), będącej podstawą reformy postępowania przed ETPC, przyjęto, że niezbędne jest wyposażenie ETPC w instrumenty zapewniające możliwość koncentrowania się na tych sprawach, w których zasada lub waga naruszenia uzasadnia ich rozpoznanie (pkt 14 deklaracji). Skarga powinna być uznana za oczywiście nieuzasadnioną w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a, między

innymi, gdy ETPC stwierdzi, że dotyczy zarzutu, który został już w należyty sposób rozpatrzony przez sąd krajowy stosujący prawa zagwarantowane w konwencji w świetle dobrze ugruntowanego orzecznictwa ETPC (pkt 15 lit. d deklaracji).

10.5. Trybunał nie podzielił również wątpliwości wnioskodawcy, jakoby z realizacją kompetencji do uruchomienia postępowania przed Trybunałem przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 i w art. 193 Konstytucji skorelowany miał być obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, rozumiany przez wnioskodawców jako wydanie wyroku stwierdzającego zgodność albo niezgodność norm. Wszczęcie przez legitymowany podmiot postępowania przed Trybunałem oznacza, w sensie konstytucyjnym, konieczność odniesienia się do pisma procesowego wnioskodawcy lub pytającego sądu. Trybunał nie może pozostawić tego pisma bez rozpoznania w tym sensie, że nie podejmie żadnej czynności procesowej. Sprzeciwiałaby się temu zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji.

10.6. Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że zgodnie z art. 197 Konstytucji ustawodawca ma uregulować w ustawie m.in. „tryb postępowania przed Trybunałem. Przez pojęcie „trybu postępowania” należałoby rozumieć w szczególności sposób wykonywania określonych konstytucyjnie kompetencji Trybunału, czyli procedurę sądowokonstytucyjną. Przepis ten daje zatem ustawodawcy pewien margines swobody określenia trybu postępowania przed Trybunałem, obejmującym uregulowanie właściwych każdemu postępowaniu przed organami sądowymi dodatnich bądź ujemnych przesłanek procesowych, od wystąpienia których zależy dopuszczalność lub niedopuszczalność orzekania.

10.7. Przesłankę zbędności orzekania wprowadzono do postępowania przed TK w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., jakkolwiek już wcześniej Trybunał odwoływał się do przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) (zob. orzeczenie TK 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK ZU nr 2/1994, poz. 37). Zbędność orzekania stanowi w świetle ustawy o TK z 1997 r. ujemną przesłanką procesową, której wystąpienie aktualizowało obowiązek Trybunału umorzenia postępowania w sprawie. Pojęcie „zbędności”, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., jest odnoszone do różnych sytuacji procesowych. Najważniejsze z nich to:

– uprzednie rozstrzygnięcie tożsamej przedmiotowo sprawy przez Trybunał zgodnie z zasadą *ne bis in idem* jest zbędne ponowne rozstrzygnięcie ostatecznie osądzonej sprawy (zob. np. postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13),

– orzeczenie przez Trybunał o niezgodności przedmiotu kontroli z co najmniej jednym ze wzorców kontroli czyni zbędnym orzeczenie o zgodności tego samego przedmiotu z pozostałymi wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami (zob. np. wyrok TK 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4),

– orzeczenie w sprawie zgodności zakwestionowanego przepisu (aktu normatywnego) z będącą wzorcem normą o wyższym stopniu szczegółowości czyni zbędnym orzeczenie w sprawie zgodności będącą wzorcem kontroli z normą o charakterze ogólnym (zob. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26),

– orzeczenie o niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcami (normami) proceduralnymi czyni zbędnym orzeczenie w zakresie badania zgodności z wzorcami materialnymi (zob. np. wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49),

– rozstrzygnięcie o zgodności lub niezgodności przepisu podstawowego może sprawić, że postępowanie w sprawie przepisów związkowych jest zbędne (zob. np. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3),

– stwierdzenie w toku kontroli prewencyjnej niekonstytucyjności jednego lub kilku przepisów o zasadniczym znaczeniu dla mechanizmu uregulowanego w ustawie, które są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, czyni zbędnym orzeczenie w pozostałym zakresie (zob. np. wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41),

– zmiana kontekstu prawnego (normatywnego) lub faktycznego powodująca, że zarzuty podniesione przez podmiot inicjujący postępowanie utraciły aktualność, przestały być zasadne lub stały się nieadekwatne (np. postanowienia TK z 18 lutego 2009 r., sygn. K 11/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 21; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 119; wyrok TK z 6 maja 2008 r., sygn. K 18/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 56).

Wobec powyższego należy uznać, że wprowadzenie w zakwestionowanym przepisie przesłanki zbędności orzekania nie stanowi żadnego *novum*, a pojęcie to musi być traktowane jako swoiste pojęcie zastane, ukształtowane w dotychczasowym reżimie prawnym. Trybunał nie dostrzegwał podstaw do odmiennej wykładni terminu „zbędność” na gruncie ustaw o TK z 1997 i z 2015 r.

Dokonując wykładni art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, należy zaznaczyć, że umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia (tj. wyroku) może nastąpić dopiero po kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, a po drugie – jednocześnie – nie wymaga ona rozstrzygnięcia Trybunału. Ustawodawca w sposób wyraźny przewidział ponadto, że umorzenie jest dopuszczalne, gdy zagadnienie prawne w sprawie ma charakter „istotny”. Pojęcie „istotności zagadnienia” musi być interpretowane w perspektywie kompetencji Trybunału oraz jego ustrojowej roli jako gwaranta nadrzędności Konstytucji. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, jakoby samo uznanie przez Trybunał, że określone zagadnienie prawne jest nieistotne, było wystarczające dla wydania postanowienia o umorzenia postępowania. Dodatkowo zagadnienie to musi być tego rodzaju, że nie wymaga rozstrzygnięcia Trybunału. Tym samym nie można uznać wydania wyroku za zbędne, jeśli rozstrzygnięcie konkretnego problemu konstytucyjnego jest konieczne dla realizowania ustrojowych funkcji Trybunału lub gdy od rozstrzygnięcia TK zależy wykonanie kompetencji przez inne organy państwa, w tym przez sądy kierujące pytania prawne.

Z brzmienia art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wynika wyraźnie, że zakwestionowana przez grupę posłów przesłanka jest jedną z postaci (przejawów) zbędności. W uzasadnieniu projektu ustawy określono ją jako „kwalifikowaną postać” zbędności. Zdaniem Trybunału – z uwagi na brak wykształconej praktyki orzeczniczej – przedwczesne jest jeszcze przesądzenie, że stosowanie przez TK art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK może prowadzić, jak zdaje się twierdzić wnioskodawca, do daleko idącego ograniczenia kompetencji Trybunału.

10.8. W świetle art. 97 ust. 1 zdania drugiego ustawy o TK postanowienia kończące postępowanie w sprawie wymagają uzasadnienia. Ustawodawca nałożył na TK obowiązek wskazania, jakie motywy legły u podstaw podjęcia postanowienia. Tym samym Trybunał jest zobowiązany wskazać w uzasadnieniu postanowienia wydanego na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3, dlaczego zagadnienie prawne w sprawie przedłożonej Trybunałowi nie miało charakteru istotnego oraz – w razie uznania, że występuje zagadnienie prawne mające charakter „nieistotny” – dlaczego sprawa nie wymagała wydania wyroku przez Trybunał. W przeciwieństwie więc do znanego w postępowaniu cywilnym tzw. przedsądu w procedurze skargi kasacyjnej, w ramach którego badane jest, czy w skardze tej występuje „istotne zagadnienie prawne” (por. art. 398⁹ § 1 pkt 1 w związku z art. 398⁴ § 2 k.p.c.), ustawodawca nie zobowiązał podmiotów uruchamiających postępowania przed TK do wykazania wystąpienia tej przesłanki w danej sprawie. Trybunał ma tym samym obowiązek wykazania, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy jest zbędne, w rozumieniu art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest zgodny z art. 191 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

11. Zarzut niezgodności art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji.

11.1. Wnioskodawca postawił tezę, że zmiana prawa dotyczącego wyboru sędziego Trybunału powinna rządzić się analogicznymi zasadami jak zmiana prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu. Okres tzw. sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej, w którym nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu, należy odnieść wprost do wyborów „innych naczelných organów władzy, w tym także wyborów sędziów Trybunału”. Ustawodawca nie zrealizował tego obowiązku, w związku z czym „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”.

Wnioskodawca skonstatował, że art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK „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”.

11.2. Zakres zaskarżenia nie jest jednoznaczny. Po pierwsze, można przyjąć, że wnioskodawca zakwestionował odpowiedniość *vacatio legis*, uznając, że ustawa o TK weszła w życie zbyt wcześnie, licząc od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Takie stanowisko skłaniałoby jednak do podważenia przede wszystkim przepisu końcowego o wejściu w życie ustawy o TK (art. 139), czego wnioskodawca nie uczynił. Po drugie, można przypuszczać, że intencją wnioskodawcy było poddanie w wątpliwość terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału w 2015 r. już po wejściu w życie ustawy o TK. W tym wypadku zarzut dotyczyłby jednak nie *vacatio legis* ustawy o TK, ale zbyt krótkiego czasu na zgłaszanie kandydatów na sędziego Trybunału. Wniosek nie zawiera jednak w tej kwestii żadnego uzasadnienia. Po trzecie, istnieje możliwość, że wnioskodawca założył obowiązywanie konstytucyjnego nakazu wprowadzenia przez ustawodawcę

półrocznej karencji między wejściem w życie ustawy o TK (w części dotyczącej wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału) a zastosowaniem tej ustawy do wyboru sędziego Trybunału. Wspomniana karencja nie musi być określona wprost przez przepis wyznaczający termin wejścia w życie ustawy i konstrukcją *vacatio legis*, chodzi o faktyczne wyłączenie istotnych zmian w prawie wyborczym na 6 miesięcy przed terminem upływu kadencji sędziego Trybunału. Nawiązanie we wniosku do orzecznictwa Trybunału dotyczącego reguł wprowadzenia zmian w prawie wyborczym może sugerować, że być może trzeci z zaprezentowanych wariantów interpretacyjnych jest najbliższy zamysłowi wnioskodawcy.

11.3. Podobnie jak w wypadku art. 19 ust. 5 ustawy o TK wnioskodawca nie uzasadnił zarzutów. Poprzestał na deklaracji adekwatności orzecznictwa Trybunału zapadłego na gruncie problematyki prawa wyborczego m.in. w wyborach do Sejmu również do rozstrzygnięcia zagadnień wyboru sędziego Trybunału, nie rozwijając choćby w minimalnym stopniu swojej pozycji. Nie odniósł się więc do istoty i kryteriów podobieństwa między prawem wyborczym w wyborach powszechnych a procedurą wyboru sędziego Trybunału. Nie osadził instytucji wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału i terminu jego złożenia Marszałkowi Sejmu na tle koncepcji istotnych zmian, która stanowi *clou* trybunalskiej doktryny czasowego wyłączenia nowelizacji prawa wyborczego. Nie zostały także wyeksponowane podstawy aksjologiczne poszczególnych procedur wyborczych i ich zróżnicowane funkcje ustrojowe (na temat zakresu temporalnego zmian w prawie wyborczym zob. np. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61).

Nie rozstrzygając podniesionych kwestii, które na tle bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału w tej materii zostały wskazane jedynie przykładowo, należy stwierdzić, że uzasadnienie zarzutu wobec art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK nie może polegać jedynie na przytoczeniu cytatów z orzecznictwa Trybunału i wyrażeniu stanowiska, że orzecznictwo to Trybunał powinien odnieść ponadto do problematyki wskazanej we wniosku. Wybór sędziego Trybunału jest zupełnie odrębnym zagadnieniem konstytucyjnym, które – nawiązując do judykatów Trybunału lub niezależnie od nich – należy umotywiać *per se*. Obowiązku tego nie może przejąć sąd konstytucyjny.

11.4. Dlatego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w stosunku do art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12. Skutki wyroku.

Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 137 ustawy o TK. Przejściowy charakter tego przepisu powoduje jednak, że – niezależnie od orzeczenia Trybunału – nie może on być już i tak stosowany jako podstawa zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału w przyszłości (po wejściu w życie tego wyroku). Także konstytucyjna regulacja skutków prawnych wyroku Trybunału nie przewiduje możliwości wznowienia w tym zakresie postępowania bądź jakiegokolwiek innego „powrotu” przez Sejm do postępowań wyborczych zainicjowanych na mocy art. 137 ustawy o TK.

Konsekwencją stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK są za to doniosłe skutki prawne o charakterze systemowym, które wyrok Trybunału zaktualizował. W wypadku dwóch sędziów Trybunału, wybranych na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. Ponieważ obsadzenie stanowisk sędziowskich jeszcze nie nastąpiło, gdyż nie została dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie (tj. ślubowanie sędziów Trybunału wobec Prezydenta), derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o TK ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte (odmienne skutki wyroku TK z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, dotyczącego wyboru członka Rady Polityki Pieniężnej, były związane właśnie z tym, że sprawa dotyczyła wówczas osoby powołanej skutecznie na stanowisko). Dokończenie tego postępowania jest niedopuszczalne, ponieważ podstawa prawna jednego z jego etapów została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną.

Ponieważ zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenie Trybunału ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, to z chwilą wejścia w życie niniejszego orzeczenia żaden organ państwa nie ma podstaw prawnych do kwestionowania – jako niekonstytucyjnych – tych przepisów regulujących element procedury wyboru sędziego Trybunału, które Trybunał uznał w tym wyroku za zgodne z Konstytucją.

Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny

i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału.

W związku z wejściem w życie tego wyroku Sejm ma obowiązek dokonania wyboru dwóch sędziów Trybunału, których kadencja upływa 2 grudnia 2015 r. i upłynie 8 grudnia 2015 r.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

186

WYROK
z dnia 9 grudnia 2015 r.
Sygn. akt K 35/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Miroslaw Granat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 grudnia 2015 r., połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów o zbadanie zgodności:
 - a) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928), zaś w razie jej wejścia w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r., zaś w razie jej wejścia w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 21 ust. 1 i 1a ustawy z 25 czerwca 2015 r., z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
 - c) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji,
- 2) Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
 - a) ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),
 - c) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2, z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,
- 3) Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:
 - a) ustawy z 19 listopada 2015 r.,

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 grudnia 2015 r. w Dz. U. poz. 2147.

- b) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a oraz art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy z 19 listopada 2015 r.,
- c) art. 1 pkt 5 oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.,
– z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji, przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.),
- 4) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:
- a) ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia,
- b) art. 12 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 10 i art. 173 Konstytucji,
- c) art. 21 ust. 1a ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- d) art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- e) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

o r z e k a:

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) jest zgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

3. Art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej słowa „, w terminie 30 dni od dnia wyboru,”, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 21 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5. Art. 137a ustawy powołanej w punkcie 2, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587) oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

6. Art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły cztery wnioski dotyczące ustawy z dnia z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928; dalej: ustawa z 19 listopada 2015 r.) oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

1. Wnioskiem z 23 listopada 2015 r. grupa posłów (dalej: grupa posłów) wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., w razie zaś gdyby ta ustawa weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 137a ustawy o TK z 2015 r., jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r., w razie zaś gdyby ta ustawa weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji.

Ponadto, grupa posłów wniosła o wspólne rozpoznanie wniosku RPO oraz złożonego 17 listopada 2015 r. wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy o TK z 2015 r. (sygn. K 34/15).

1.1. Zarzuty dotyczące art. 137a ustawy o TK z 2015 r.

Grupa posłów zakwestionowała art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., ewentualnie – w wypadku wejścia tej ustawy w życie – dodany do ustawy o TK z 2015 r. na podstawie tego przepisu art. 137a.

1.1.1. W ocenie grupy posłów, gdy kwestionowane przepisy godzą w fundamenty państwa prawa, ich ocena powinna przede wszystkim uwzględniać, jako wzorce kontroli, przepisy zawarte w rozdziale I Konstytucji.

Zdaniem grupy posłów art. 137a ustawy o TK z 2015 r. narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji. Racjonalny, odpowiedzialny prawodawca, kierując się tą zasadą, powinien stanowić spójne, jasne, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych normy prawa. W ocenie grupy posłów zakwestionowana regulacja nie ma charakteru normy generalnej i abstrakcyjnej. Uchwalenie przez Sejm instrumentalnej normy, mającej na celu odwrócenie konsekwencji stanu prawnego ukonstytuowanego w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu, nie jest działaniem racjonalnego prawodawcy.

Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. W demokratycznym państwie prawa nie powinno być miejsca na stanowienie przepisów, których sprzeczność z Konstytucją jest rażąca.

Zaskarżony przepis, zdaniem grupy posłów, narusza także zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ingerencja prawodawcy w ustawę o TK z 2015 r. oraz w sytuację prawną, ukonstytuowaną na podstawie przepisów w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, jest nadmierna i nieuzasadniona. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności można „uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11). Ustawodawca, ignorując działania Sejmu i Senatu poprzedniej kadencji, naruszył warunek proporcjonalności ingerencji w ukształtowaną sytuację prawną. Sejm nie może dokonać wyboru innych sędziów, z pominięciem mandatów sędziów, które nie wygasły. Ustawodawca skorzystał z przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób nieracjonalny i nieproporcjonalny.

Grupa posłów sformułowała także zarzut naruszenia przez art. 137a ustawy o TK z 2015 r. zasady *lex retro non agit*. Konstytucja w art. 2 gwarantuje ogólny zakaz retroakcji (zakaz wstecznego działania prawa). Dodany do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a dotyczy sytuacji uregulowanej poprzednio w art. 137 tej ustawy. Ten ostatni przepis został skonsumowany przed dniem wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. W miejsce sędziów kończących kadencję w 2015 r. zostali już legalnie i ostatecznie wybrani nowi sędziowie Trybunału. Wnioski w sprawie kandydatów na tych sędziów zostały zgodnie z przepisami ustawy o TK złożone, a sam wybór dokonany. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. „dotyczy zatem sytuacji, która już zaistniała, wykazując tym samym swoje wsteczne działanie”.

1.1.2. Grupa posłów podniosła, że w zakresie funkcji władzy ustawodawczej leży stanowienie prawa, tj. norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie zaś wydawanie decyzji dotyczących konkretnych adresatów i regulujących konkretne okoliczności, tj. konkretną sytuację prawną. Ingerencja władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej stanowi naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Zaskarżony art. 137a ustawy o TK z 2015 r. reguluje sytuację ukształtowaną na podstawie art. 137 ustawy o TK z 2015 r., uchwalonej przez Sejm VII kadencji. Niewątpliwie dodany przepis ma na celu ubezszkodzenie dokonanego już wyboru pięciu sędziów Trybunału. Realizacja dyspozycji art. 137a ustawy o TK z 2015 r. będzie stanowiła o usunięciu nowo wybranych sędziów TK z urzędu, na skutek odmowy zaprzysiężenia, a następnie dokonania wyboru w to miejsce innych sędziów TK. Usunięcie nastąpi z mocy decyzji władzy ustawodawczej. Takie działanie organów władzy państwowej jest niedopuszczalne w świetle zasady legalizmu. Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, nie miał legitymacji do uchwalenia art. 137a ustawy o TK z 2015 r. Organ ten nie działał w granicach prawa, podejmując decyzje należące do innych organów władzy publicznej, ingerując we władzę sądowniczą i naruszając zasadę niezawisłości sędziów Trybunału. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

1.1.3. Grupa posłów wskazała, że Konstytucja zastrzega dla Sejmu i Senatu władzę ustawodawczą, tj. władzę w zakresie uchwalania ustaw jako źródła prawa. Wprowadzenie art. 137a ustawy o TK z 2015 r. stanowi ingerencję władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej. Funkcja wykonawcza wiąże się z wydawaniem wiążących adresatów aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, czyli ze stosowaniem prawa wyłącznie do konkretnej sytuacji faktycznej (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 10 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 8). Uchwalenie przedmiotowej regulacji naruszyło równowagę zapewnioną konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Zakres władztwa ustawodawcy nie obejmuje możliwości decydowania w zakresie konkretnego stanu faktycznego.

1.1.4. Według grupy posłów konsekwencją zastosowania zaskarżonego art. 137a ustawy o TK z 2015 r. byłoby, wbrew treści art. 194 ust. 1 Konstytucji, zwiększenie liczby sędziów Trybunału do dwudziestu, gdyż ustawa z 19 listopada 2015 r. nie rozstrzyga o sytuacji wybranych w październiku, lecz niezaprzysiężonych pięciu sędziów. Ustawowa zmiana liczby składu sędziów Trybunału uregulowanej w Konstytucji jest niedopuszczalna. Niewątpliwie art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zarzut dotyczący art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r.

Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. nowe brzmienie uzyskał art. 21 ust. 1 ustawy o TK (przepis określa treść ślubowania i termin jego złożenia – „30 dni od dnia wyboru”). Ponadto w art. 21 ustawy o TK został dodany ust. 1a w brzmieniu: „Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”.

W ocenie grupy posłów art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdyż ingeruje w konstytucyjnie zastrzeżoną kompetencję Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału oraz kształtuje długość kadencji sędziów Trybunału. W świetle zmienionego przepisu Prezydent staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Jeżeli Prezydent zadecyduje o odmowie zaprzysiężenia sędziego lub celowo odwlecze odebranie ślubowania, to bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Taka regulacja niewątpliwie jest sprzeczna z gwarancją wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Zarzuty dotyczące art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.

1.3.1. Zdaniem grupy posłów zaskarżony przepis, wygaszający kadencję dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., podobnie jak art. 137a ustawy o TK z 2015 r., ma incydentalny charakter. Zarówno hipoteza, jak i dyspozycja tego przepisu odnosi się do konkretnych okoliczności i działań. Z tego względu należy uznać, że zaskarżony przepis nie zawiera norm prawnych, mimo że został uchwalony przez Sejm i Senat. Biorąc pod uwagę charakter art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., należy uznać, że jest on niezgodny z zasadą poprawnej legislacji.

Regulacja przewidziana w zakwestionowanym przepisie prowadzi także do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przyjęcie art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. nie zostało umotywowane żadnymi wartościami, które zasługiwałyby na konstytucyjną ochronę. Uzasadnienie, że jest to uregulowanie wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w ustawie o SN, jest o tyle nieprzekonujące, że wprowadzony tam 12-miesięczny okres wygaszenia kadencji Prezesa Sądu Najwyższego odpowiada w zasadzie okresowi, który pozostał do końca kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. Projektodawca nie uzasadnił, dlaczego skrócił ten okres.

W ocenie grupy posłów ingerencja prawodawcy jest nadmierna. Nawet uznając, że władza ustawodawcza jest legitymowana do przyjmowania tego typu regulacji, jak zawarta w zaskarżonym art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., to – zgodnie z zasadą proporcjonalności – jej przyjęcie dopuszczalne byłoby tylko w razie stwierdzenia niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Jakkolwiek za zasadne należy uznać wprowadzenie kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, to jednak w okresie przejściowym nie było konieczne drastyczne skrócenie pozostałego czasu trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa, skoro i tak okres ten upływa w niedługim czasie.

1.3.2. Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) wiąże się w zaskarżonym zakresie z naruszeniem zasady legalizmu. Sejm i Senat VIII kadencji, ingerując w ukształtowany stan faktyczny, przekroczyły ramy wyznaczone przepisami prawa. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji) jest ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego. Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone.

W opinii grupy posłów Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji do uchwalenia regulacji zawartej w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Dodatkowo niezwłoczny tryb uchwalenia ustawy nie sprzyja uznaniu legalności działania w tym zakresie. Wady procesu legislacyjnego dotyczącego przepisów odnoszących się do podstaw prawnych działania organów Trybunału stanowią o naruszeniu przez art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. zasady legalizmu. Prezes i Wiceprezes Trybunału jest organem legitymowanym w Konstytucji (art. 194 ust. 2 Konstytucji). Działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, dotyczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Prawodawca, ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK – organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, naruszył zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji).

1.3.3. W ocenie grupy posłów art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. rażąco narusza zasadę trójpodziału władzy, wynikającą z art. 10 Konstytucji. Sejm i Senat nadużyły władzy, uchwalając przepis niezawierający normy prawnej, lecz normę o charakterze indywidualnym i konkretnym, regulującą czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, sprawujących obecnie swoje funkcje. Niewątpliwie art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. nie ma cechy powtarzalności, lecz jego zastosowanie wyczerpie się w jednokrotnym działaniu. Wynika stąd rażące naruszenie art. 10 Konstytucji, na skutek wkroczenia przez władzę ustawodawczą w kompetencje innych organów państwa.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: RPO), 23 listopada 2015 r., wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności:

1) ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC) oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP),

3) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2, z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 i art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, co uzasadnia zajęcie stanowiska w tym zakresie.

2.1. Zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r.

2.1.1. W ocenie RPO, w pierwszej kolejności, kontroli konstytucyjnej powinien podlegać tryb uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. Poselski projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu 13 listopada 2015 r. Ustawa została uchwalona 19 listopada 2015 r., a 20 listopada 2015 r. zakwestionowana ustawa została podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Narzucone przez większość parlamentarną tempo prac legislacyjnych, w ocenie RPO, było sprzeczne z wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji intencją ustrojodawcy, aby prace parlamentarne nad projektem ustawy dotyczącym fundamentalnych regulacji w zakresie praw i wolności jednostki oraz reguł demokratycznych prowadzone były w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Przyjęte tempo prac legislacyjnych

naraziło na uszczerbek konstytucyjnie chronione wartości, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji, czy zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji.

Zdaniem RPO żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały takiego pośpiechu w uchwalaniu ustawy z 19 listopada 2015 r. (nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy). Rozpatrywana materia dotyczyła organu władzy sądowniczej, który w toku błyskawicznych prac nad projektem ustawy nie miał możliwości wypowiedzenia się na temat proponowanych zmian. RPO podkreślił, że wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach, o których mówi art. 119 ust. 1 Konstytucji, nie jest jedynie formalnym rytuałem. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie trzech czytań wszystkie reprezentatywne poglądy dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może uwzględnić wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu, nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumentach woli większości i jej aktualnej siły głosu.

W sprawie będącej przedmiotem wniosku, pomimo licznych zastrzeżeń – także natury konstytucyjnej – zgłaszanych do projektu ustawy, ustawodawca nie sięgnął po opinie i ekspertyzy, nie przeprowadził też pogłębionej refleksji nad materią stanowiącą prawo. Dlatego, zdaniem RPO, ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji; Sejm w trzech czytaniach przegłosował projekt ustawy, lecz nie rozpatrzył go w rozumieniu normy konstytucyjnej. „Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie mu nadaje art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga m.in. podjęcia dialogu z organami władzy.

2.1.2. W ocenie RPO w toku prac nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. wystąpiła ponadto „swoista kumulacja naruszeń Regulaminu Sejmu RP”. Równocześnie doszło do naruszenia dwóch ustaw regulujących udział konstytucyjnych organów państwa w procesie prawodawczym: ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN). Suma tych naruszeń prowadzi do wniosku, że kwestionowana ustawa została uchwalona z mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu. W rezultacie ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 112 Konstytucji.

Porządek obrad Sejmu, w tym tryb prac nad projektami ustaw, określa regulamin uchwalony przez Sejm (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu). Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Uzasadnienie projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie przedstawiało rzeczywistego stanu rzeczy, gdyż zabrakło informacji o tym, że Sejm poprzedniej kadencji wybrał już pięciu sędziów na stanowiska zwolnione w roku 2015.

Z art. 34 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sejmu wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. W tym zakresie projektodawcy ograniczyli się do lakonicznych stwierdzeń pozbawionych jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia. Wątpliwości budzi także stwierdzenie uzasadnienia projektu ustawy, że materia ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej, skoro sądy konstytucyjne, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, są uprawnione na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stąd też wszelkie ingerencje prawodawcze w sferę niezależności i niezawisłości organów sądowych w rozumieniu Traktatu pozostają w ścisłym związku z prawem europejskim.

Z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno informować o wynikach przeprowadzonych konsultacji oraz o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W ocenie RPO brak konsultacji określonych regulaminem Sejmu oraz przepisami ustawy o SN i ustawy o KRS stanowi rażące naruszenie procedury stanowienia prawa.

W świetle przedstawionych argumentów w toku prac nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. doszło nie tylko do naruszenia art. 34 ust. 2 pkt 2 i 4 oraz ust. 3 regulaminu Sejmu, lecz także do naruszenia art. 1 pkt 3 ustawy o SN i art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o KRS przez uniemożliwienie tym konstytucyjnym organom przedstawienia stanowiska w sprawie projektowanej ustawy.

W kontekście powyższych naruszeń prawa RPO wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału nie każde naruszenie regulaminu Sejmu, które nastąpiło w toku rozpatrywania projektu ustawy, może być uznane za naruszenie Konstytucji. Jednak nagromadzenie nieprawidłowości w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy z 19 listopada 2015 r. uzasadnia stwierdzenie niezgodności tej ustawy z art. 112 Konstytucji.

2.1.3. Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi również, zdaniem RPO, do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Zasada ta ma w oczywisty sposób zastosowanie także do organów władzy ustawodawczej, które obowiązane są działać (także w sferze prawodawstwa)

na podstawie i w granicach prawa. Dlatego naruszenie regulaminu Sejmu oraz ustawy o SN i ustawy o KRS stanowi również naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności.

Powyższe uwagi uzasadniają końcowy wniosek, że ustawa z 19 listopada 2015 r. została wydana z naruszeniem art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zarzuty dotyczące art. 137a ustawy o TK z 2015 r.

2.2.1. Zakwestionowany art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dodany na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., przewiduje, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. To oznacza, że ustawodawca postanowił dokonać powtórnego wyboru sędziów Trybunału na stanowiska zwalniane w 2015 r., nie zważając na to, iż taki wybór został już dokonany 8 października 2015 r. na podstawie art. 137 ustawy o TK z 2015 r. Wybrani w tym trybie sędziowie, nie z własnej winy, nie złożyli dotychczas ślubowania wobec Prezydenta RP (art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.), nie podjęli więc wykonywania obowiązków sędziego Trybunału, jednak są sędziami, a ich kadencja rozpoczęła się (bądź rozpocznie się) w terminach określonych w poszczególnych uchwałach Sejmu o ich wyborze.

W ocenie RPO art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w sposób oczywisty narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. otwiera drogę do niedopuszczalnego konstytucyjnie zwiększenia liczby sędziów. Wybór sędziów dokonany 8 października 2015 r. (nawet jeśli można mieć słuszne zastrzeżenia konstytucyjne do treści art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim przepis ten zezwalał na wybór sędziów na stanowiska sędziowskie zwalniane po zakończeniu VII kadencji Sejmu) powoduje, że nie ma obecnie żadnego wolnego stanowiska sędziego Trybunału. W konsekwencji art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza regułę, iż Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów.

2.2.2. Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 137a ustawy o TK z 2015 r. może być nieuprawnione przekazanie przez Sejm swojej wyłącznej kompetencji do obsady składu osobowego Trybunału organowi władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP. Będzie on mianowicie mógł spośród większej liczby sędziów wybranych przez Sejm (VII i VIII kadencji) wyłonić tych, których przez akt ślubowania dopuści do wykonywania czynności urzędowych sędziego Trybunału. Faktycznie więc to nie Sejm, lecz Prezydent będzie ustalał skład osobowy Trybunału wykonujący funkcje orzecznicze, co pozostaje w oczywistej kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem RPO zaskarżony przepis narusza zatem również art. 10 Konstytucji.

2.2.3. Istotą wyboru sędziego Trybunału jest powołanie go do służby publicznej, polegającej na badaniu hierarchicznej zgodności norm prawnych. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. może w związku z tym uniemożliwić części wybranych sędziów, od których Prezydent RP nie odbierze ślubowania, realizację tej funkcji. Zgodnie z art. 180 ust. 1 Konstytucji sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem RPO z uwzględnieniem zasady kadencyjności wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji, owe gwarancje nieusuwalności mają zastosowanie także do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, natomiast rozwiązanie zawarte w art. 137a ustawy o TK z 2015 r. prowadzi do tego, że część sędziów wybranych przez Sejm zostanie w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji orzeczniczych. W związku z tym uzasadniony jest także zarzut, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. narusza art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż ma na celu trwałe odsunięcie od wykonywania funkcji sędziowskich tych sędziów Trybunału, którzy zostali wybrani przez Sejm 8 października 2015 r. Rozwiązanie takie godzi w zasadę kadencyjności sędziego Trybunału, stanowiącą element składowy zasady niezawisłości sędziowskiej.

2.2.4. Zdaniem RPO ustawodawca stworzył w art. 137a ustawy o TK z 2015 r. mechanizm pozwalający na wyeliminowanie z orzekania wybranych już sędziów Trybunału, co narusza także zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału, a w konsekwencji narusza prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji tego organu, a tym samym godzi też w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przez rozpoznawanie skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych sądów współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Dlatego też wszelkie zasady dotyczące niezawisłości sądów muszą być odnoszone także do Trybunału Konstytucyjnego jako organu, który w ramach wyznaczonych przez Konstytucję współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W związku z powyższym art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Zarzuty dotyczące art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.

2.3.1. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą również art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Zdaniem RPO nowy kontekst normatywny, wynikający z nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o TK (posłużenie się pojęciem „kadencja”), powoduje, że treść art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. prowadzić może do dwóch skrajnie odmiennych wniosków. Według pierwszego wniosku, zakwestionowany przepis powoduje jedynie wygaśnięcie powołania na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Według drugiego wniosku, art. 2 tej ustawy powoduje wygaśnięcie kadencji mandatu sędziowskiego osób zajmujących dotychczas stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

W ocenie RPO już samo pojawienie się wątpliwości co do rzeczywistej treści art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. uzasadnia dostatecznie zarzut, że przepis ten jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2.3.2. Niepewność co do rzeczywistego znaczenia, jakie niesie ze sobą art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., uzasadnia, zdaniem RPO, zarzut, że przepis ten pozostaje w kolizji także z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji. W demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca na regulacje prawne, które stwarzają choćby cień wątpliwości co do obsady osobowej sądów i trybunałów. Kadencja sędziego Trybunału jest kadencją dziesięcioletnią (art. 194 ust. 1 Konstytucji) i nie może zostać wygaszona przez ustawodawcę, a jej dalsze trwanie nie może być przedmiotem żadnych kontrowersji. Sędziowie Trybunału są nieusuwalni w trakcie pełnienia swojego urzędu (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ustawodawca, zmieniając konstytucyjne założenia dotyczące nieusuwalności sędziów oraz niezależności sądów i trybunałów, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Kontekst międzynarodowy.

2.4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że kwestionowane we wniosku normy prawne budzą także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z prawem międzynarodowym, a w szczególności z EKPC, a także z przepisami MPPOiP.

Do zasad składających się na zasadę państwa prawnego, wywodzonych z orzecznictwa trybunałów europejskich, a także dokumentów przygotowanych przez Radę Europy, zalicza się zasadę niezależności i bezstronności sądów. W pewnym zakresie zasady te podlegają ochronie przewidzianej w międzynarodowych konwencjach praw człowieka. Dodatkowo, rekomendacje odnośnie do poszanowania zasady niezawisłości sędziów zostały sformułowane w wielu dokumentach międzynarodowych zaliczanych do *soft law*, a więc aktach formalnie niewiążących prawnie, choć wyrażających bardzo istotne standardy, które mogą wpływać na wykładnię prawa krajowego.

RPO wsparł ten ostatni zarzut licznymi przykładami orzeczeń podjętych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komitet Praw Człowieka ONZ i Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka.

2.4.2. RPO podkreślił, że w świetle międzynarodowych standardów prawnych zasada niezawisłości chroni nie tylko sędziów przed usunięciem z sądownictwa, lecz także prezesów sądów przed arbitralnym odwoływaniem ich z pełnionego urzędu. Wskazał w szczególności opinie Komisji Weneckiej, rezolucje Parlamentu Europejskiego, stanowisko organów ONZ oraz dokumenty typu *soft law* (Podstawowe Zasady Niezawisłości Sędziowskiej wydane przez ONZ, Europejska Karta Statusu Sędziego opracowana w ramach Rady Europy, Powszechna Karta Sędziego sporządzona pod egidą Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów, rekomendacje opracowane przez międzynarodowe grupy ekspertów).

3. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS) 25 listopada 2015 r., na podstawie uchwały nr 1252/2015 z 24 listopada 2015 r., wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS,

2) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a oraz art. 137a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS,

3) art. 1 pkt 5 oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS.

Ponadto, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o łączne rozpoznanie wniosku wraz z wnioskami grupy posłów procedowanymi w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 29/15 oraz sygn. K 34/15.

Na wstępie KRS podniosła, że zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z tej normy wynika między innymi uprawnienie KRS do wypowiedzania się we wszystkich sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym także do opiniowania projektów ustaw. Kompetencja KRS do opiniowania ustaw została także przewidziana w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, zgodnie z którym „Do kompetencji Rady należy (...) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie”.

Zdaniem KRS proces legislacyjny zakończony uchwaleniem przez Sejm ustawy z 19 listopada 2015 r. został przeprowadzony w sposób, który pozbawił Krajową Radę Sądownictwa możliwości przedstawienia opinii i wypowiedzenia się odnośnie do procedowanego projektu ustawy. Nie ulega zaś wątpliwości, że zmiana przepisów dotycząca wyboru sędziów jest ściśle związana z ich niezawisłością. Przedkładanie w ostatniej chwili do zaopiniowania projektów aktów normatywnych o szczególnym znaczeniu dla ustroju państwa, niepoprzedzone konsultacjami z uczestnikami procesu legislacyjnego, którym powinien być przedstawiony do zaopiniowania projekt aktu prawnego oraz nieuzasadnione okolicznościami przyspieszone uchwalanie nowych regulacji prawnych godzi istotnie w dobro wymiaru sprawiedliwości, nie służy stabilności systemu prawnego oraz podważa autorytet i zaufanie obywateli do władzy ustawodawczej. Nie ulega także wątpliwości, że tak ważne dla państwa sprawy ustrojowe, do których zalicza się ustrój Trybunału Konstytucyjnego, nie mogą zostać podporządkowane doraźnym interesom ugrupowań politycznych, gdyż podważa to istotnie niezależność Trybunału.

KRS wskazała, że organy władzy ustawodawczej zwróciły się do KRS o zajęcie stanowiska w sprawie projektu ustawy 17 listopada 2015 r., czyli w tym samym dniu, w którym skierowały projekt do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu; 19 listopada 2015 r. projekt został ostatecznie uchwalony przez Sejm, a 20 listopada 2015 r. przyjęty przez Senat i podpisany przez Prezydenta RP.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kolegialnym, wyrażającym swoje stanowisko w drodze uchwał podejmowanych na posiedzeniach plenarnych, zaplanowanych z odpowiednim wyprzedzeniem. Zdaniem KRS okoliczność ta powinna być uwzględniona przez organy władzy ustawodawczej w sytuacji, gdy przedkładany do zaopiniowania projekt aktu normatywnego mieści się w zakresie kompetencji Rady. W przeciwnym razie KRS zostaje pozbawiona możliwości zapoznania się z projektem aktu normatywnego oraz zajęcia stanowiska. Nie do zaakceptowania jest wprowadzanie zasadniczych zmian do ustawy o TK z 2015 r. bez ich uprzedniego zaopiniowania przez KRS oraz inne uprawnione organy państwa. Ustawa uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jej wydania skutkuje niezgodnością uchwalonej ustawy z art. 7 Konstytucji (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za naruszeniem przepisów Konstytucji regulujących tryb uchwalania ustaw jest naruszenie zasady pierwszego czytania ustaw ustrojowych na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Ustawa o TK z 2015 r. niewątpliwie należy do ustaw regulujących ustrój państwa – funkcjonowanie władzy sądowniczej. Tempo prac legislacyjnych uniemożliwiło opiniowanie ustawy przez organy do tego uprawnione i naraziło na uszczerbek konstytucyjnie chronione wartości takie jak zaufanie obywateli do państwa i stanowienie przez nie prawa oraz dialogu społecznego.

4. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Prezes SN) wnioskiem z 30 listopada 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia,

2) art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji,

3) art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., dodany przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC,

4) art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC,

5) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC.

4.1. Zdaniem Prezesa SN ustawa z 19 listopada 2015 r. została uchwalona w sposób naruszający ustalone w demokratycznym państwie prawnym standardy legislacji, niezgodnie z nałożonym na Sejm RP, w art. 119

ust. 1 Konstytucji, obowiązkiem rozpatrzenia ustaw w trzech czytaniach. Obowiązek ten obliuguje do przeprowadzenia w Sejmie postępowania ustawodawczego, o którym mowa w art. 119 ust. 4 Konstytucji, odpowiadającego standardom demokratycznego państwa prawnego. Dokonywanie zmian w ustawie o TK z 2015 r. w niezwykle pośpiechu, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi, bez zasięgnięcia opinii ekspertów jest niezgodne z zasadami tworzenia prawa, które powinny być stosowane w demokratycznym państwie prawnym. Sposób postępowania przy uchwalaniu tej ustawy godzi w konstytucyjne podstawy demokratycznego państwa prawnego, do których preambuła Konstytucji zalicza rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych oraz współdziałanie władz i dialog społeczny.

Prawo w demokratycznym państwie prawnym nie może być postrzegane przez ustawodawcę jedynie jako narzędzie przydatne do osiągania celów ideologicznych i politycznych; ma ono przecież własną podmiotowość, współistotną przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, w której – w myśl art. 30 Konstytucji – ma swoje źródło. W świetle stanowiska doktryny organizacja prawotwórstwa powinna uwzględniać potrzebę nadania temu procesowi charakteru działania złożonego, wieloetapowego i sekwencyjnego, należyście sformalizowanego i określonego prawnie, jawnego i demokratycznego, a więc opartego na dialogu i współdziałaniu oraz odrzuceniu arbitralizmu przy określaniu celów prawodawcy i formułowaniu przepisów, kontrydiktoryjnego, czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu, a także zorientowanego na stanowienie przepisów zgodnych z Konstytucją i prawem europejskim (por. red. A. Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 46 i nast.).

Sposób uchwalenia zakwestionowanej ustawy przez Sejm zaprzecza tym regułom. Przedłożony posłom projekt nie został uzasadniony zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie Sejmu i z tego powodu nie powinien być skierowany do pierwszego czytania przez Marszałka Sejmu. Ponadto według art. 34 regulaminu Sejmu prac nad projektem ustawy powinny towarzyszyć konsultacje. Wyniki tych konsultacji powinny zostać przedstawione w uzasadnieniu. Projekt – mimo jego doniosłego znaczenia ustrojowego – skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sejmowej, naruszając w ten sposób wymaganie określone w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. W konsekwencji został naruszony określony w regulaminie porządek prac Sejmu, a zatem także art. 112 Konstytucji. Naruszenia te pociągają za sobą naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W ocenie Prezesa SN nie można przyjąć, że doszło do „rozpatrzenia” przez Sejm projektu ustawy, skoro uchwalenie aktu o tak istotnym znaczeniu ustrojowym nastąpiło bez zasięgnięcia opinii ekspertów, w szczególności opinii Biura Analiz Sejmowych. Ponadto tempo prac nad projektem uniemożliwiło zajęcie stanowiska przez Krajową Radę Sądownictwa, która – podobnie jak Sąd Najwyższy – otrzymała projekt do zaopiniowania 17 listopada 2015 r., to jest na dwa dni przed jego uchwaleniem. W ten sposób naruszono ustawowe prawo KRS do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów oraz ustawowe prawo Sądu Najwyższego do opiniowania projektów ustaw.

W przekonaniu Prezesa SN naruszone w toku uchwalania zaskarżonej ustawy elementy trybu prawodawczego mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności ustawy z art. 2 Konstytucji ze względu na tryb jej uchwalenia. W szczególności pozbawienie KRS możliwości zajęcia stanowiska jest poważnym uchybieniem procedurze legislacyjnej. Z tego względu zasadne jest stwierdzenie niezgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją. Związek między szybkim tempem uchwalania ustawy a jej niezgodnością z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w demokratycznym państwie prawnym parlament działa na podstawie i w granicach prawa (w tym Konstytucji), określającego reguły postępowania ustawodawczego i rolę KRS w tym postępowaniu.

4.2. W ocenie Prezesa SN rozwiązanie przyjęte w art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. uzależnia Prezesa Trybunału mającego zamiar powtarzania kadencji od Prezydenta RP oraz od sędziów Trybunału. Tego rodzaju uzależnienie może wywołać dysfunkcyjne skutki w działalności Trybunału i z tego względu jest ono niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza wymaganą przez ten przepis równowagę między Trybunałem a Prezydentem. Przepis jest także niezgodny z art. 173 Konstytucji przez to, że narusza niezależność Trybunału i jego odrębność od władzy Prezydenta RP.

4.3. Prezes SN, kwestionując art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., podniósł, że przepis ten uzależnia w istocie wybór dokonany przez Sejm od akceptacji udzielanej przez Prezydenta RP. Tym samym art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. zawiera rozwiązanie niezgodne z wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władz, w myśl której ustrój państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zachwianie tej równowagi przez to, że Prezydent RP może zablokować wybór sędziego TK dokonany przez

Sejm – zyskując podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru – godzi w ustrojową zasadę ustanowioną w art. 10 Konstytucji. Jednocześnie art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. ingeruje w sferę jądra kompetencyjnego władzy Sejmu, znajdującej wyraz w jego uprawnieniach kreacyjnych w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. narusza istotny zakres kreacyjnej władzy Sejmu polegającej na dokonywaniu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który jest jednym z gwarantów prawa do sądu wysłownego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta RP traci te właściwości, a tym samym kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, w myśl którego sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając, że stanowi ona samodzielny całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Kwestionowany przepis zasadniczo narusza równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, kreując pozakonstytucyjną podstawę kompetencyjną, dającą Prezydentowi RP możliwość zniweczenia dokonanego przez Sejm wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżony przepis, zdaniem Prezesa SN, jest także niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, w myśl których sędziowie są nieusuwalni (ust. 1), a usunięcie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2). Art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., stanowiąc, że złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, czyni sędziego Trybunału Konstytucyjnego usuwalnym i pozwala na usunięcie sędziego z urzędu w przypadku zaniechania przez Prezydenta RP przyjęcia ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm w terminie 30 dni od dnia wyboru. Ustawodawca nie sprecyzował przy tym żadnych przesłanek powstrzymania się przez Prezydenta RP od przyjęcia ślubowania, a tym samym pozostawił określenie tych przesłanek jego dyskrejonalnemu uznaniu.

W ocenie Prezesa SN kwestionowany przepis jest niezgodny także z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm. Tymczasem art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., uzależniając wynik dokonanego przez Sejm wyboru od dodatkowej przesłanki, jaką jest złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP w ustawowym terminie, wyłącza ustawą przepis Konstytucji, który zakłada pełną skuteczność wyboru dokonanego przez Sejm.

4.4. Prezes SN kolejny zarzut skierował pod adresem dodanego do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a. W jego ocenie przepis ten przyjmuje kontrfaktyczne założenie, że nie został dokonany wybór sędziów, których kadencja upływa w roku 2015. Zdaniem Prezesa SN wybór już dokonano zgodnie z obowiązującą ustawą o TK z 2015 r. Skoro prawda jest normatywną podstawą ustroju państwa, racjonalny ustawodawca nie może stanowić prawa opartego na nieracjonalnym założeniu, że nie wydarzyło się to, co w istocie miało miejsce i jest faktem powszechnie znanym, wywołującym sprzeczne oceny i liczne kontrowersje (zob. wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05). Z tego właśnie względu art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest sprzeczny z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą racjonalności ustawodawcy. Przywiązanie ustawodawcy do respektowania zasad racjonalności w tworzeniu prawa stanowi podstawę systemu prawa. Ustawa arbitralnie zmieniająca przeszłość przez eliminację faktów jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez to, że nie odpowiada standardom przyzwoitej legislacji i podważa zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Omawiany przepis funkcjonalnie unieważnia wybór sędziów dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, naruszając tym samym zakaz nadawania prawu wstecznej mocy obowiązującej. W uzasadnieniu projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie wspomniano o wartościach konstytucyjnych, które mogłyby wskazywać na potrzebę zastosowania tego rodzaju rozwiązania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono przekonanie o „kardynalnym charakterze zakazu retroakcji”, który „stanowi kanon podstawowych dyrektyw państwa prawnego”. Naruszenie tej zasady jest zarazem naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, a przepis funkcjonalnie retroaktywny jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zarazem jednak ustawodawca, unieważniając w istocie wybór sędziów Trybunału dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, naruszył zasadę podziału władz.

Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest także niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż wkracza w „odrębność” Trybunału oraz w niezależność i niezawisłość sędziów. Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów, których wybór Sejm unieważnia ustawą, nie jest władzą odrębną i niezależną od Sejmu, a tym samym „odrębną i niezależną od innych władz”, jak tego wymaga art. 173 Konstytucji. Nie jest także sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym. Sędziowie Trybunału nie są też nieusuwalni, skoro ustawa może usunąć z urzędu sędziego na ten urząd wybranego przez Sejm. Kwestionowany przepis jest zatem niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji. Narusza również art. 180 ust. 2 Konstytucji, ponieważ usuwa sędziów z urzędu ze względu na przesłanki, których

nie określa, nadając im w rezultacie arbitralny, dyskrejonálny charakter. Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego „na 9 lat”. Konstytucja nie przewiduje żadnej formy odwołania przez Sejm sędziego, który został wybrany. Stworzenie tego rodzaju możliwości przez kwestionowany przepis jest zatem niezgodne z Konstytucją.

4.5. Prezes SN uznał, że ustawodawca, przyznając sobie w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. kompetencję do zakończenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału przed zakończeniem urzędowania przez tych sędziów, związanego z upływem ich indywidualnej 9-letniej kadencji, narusza art. 194 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji, ponieważ narusza równowagę między władzą ustawodawczą a sądowniczą, przyznając ustawodawcy prawo usunięcia z urzędów Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten jest ponadto niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że stanowiąc podstawę prawną dla usunięcia z urzędu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, sprowadza immanentne ryzyko dla bezstronności, niezależności i niezawisłości Trybunału jako sądu, a zarazem organu spełniającego znaczącą rolę wobec innych sądów ze względu na orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych oraz udzielanie odpowiedzi na pytania prawne. Kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, ponieważ godzi w zapewnioną tym przepisem odrębność Trybunału i jego niezależność od innych władz. Trybunał, którego Prezes i Wiceprezes mogą zostać usunięci ze swych urzędów dyskrejonálnym i arbitralnym aktem władzy ustawodawczej, nie zachowuje konstytucyjnie wymaganej niezależności i odrębności od ustawodawcy.

4.6. W ocenie Prezesa SN art. 21 ust. 1a oraz art. 137a ustawy o TK z 2015 r. są niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ uzależniają sędziów Trybunału, a przez to także Trybunał, od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Należy podkreślić, że w standardach niezależności sądów i niezawisłości sędziów ukształtowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kładzie się nacisk na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także choćby pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Standardy demokracji konstytucyjnej w Europie czynią niezawisłość sędziów i niezależność sądów – także konstytucyjnych – podstawą państwa prawnego i gwarancją skutecznej ochrony praw i wolności.

5. Z uwagi na tożsamość przedmiotową wniosków: grupy posłów z 23 listopada 2015 r. (sygn. K 35/15), Rzecznika Praw Obywatelskich z 23 listopada 2015 r. (pierwotna sygn. K 37/15), Krajowej Rady Sądownictwa z 24 listopada 2015 r. (pierwotna sygn. K 38/15), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 30 listopada 2015 r. (pierwotna sygn. KK 40/15), Prezes Trybunału Konstytucyjnego, odpowiednimi zarządzeniami z: 24 listopada 2015 r.; 25 listopada 2015 r.; 1 grudnia 2015 r., zarządził ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą akt K 35/15.

6. Prokurator Generalny w piśmie z 4 grudnia 2015 r., odnosząc się do wniosków: grupy posłów, RPO i KRS, zajął następujące stanowisko:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r., w zakresie trybu jej uchwalenia, jest zgodna z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru przez Sejm w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP,

4) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

5) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

6.1. Prokurator Generalny przed przystąpieniem do oceny przedstawionych zarzutów wyraził wątpliwość, czy KRS jest legitymowana do składania wniosku w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy z 19 listopada 2015 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego KRS nie wyjaśniła związku konstytucyjnej gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, na straży których to wartości stoi KRS, z konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziów Trybunału czy z odrębnością i niezależnością Trybunału Konstytucyjnego od innych władz. Nawet w drodze bardzo szerokiego rozumienia kompetencji KRS, wynikających bezpośrednio z art. 186 ust. 2 Konstytucji, nie można uznać, że KRS posiada legitymację do złożenia wniosku, w którym kwestionuje nowelizację ustawy ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, w aspekcie jej uchwalenia przez Sejm bez dochowania obligatoryjnego trybu wymaganego przepisami prawa, co miałyby polegać na pominięciu opinii i wniosków KRS. Jeżeliby nawet

podzielić zarzut, że uchwalenie ustawy z 19 listopada 2015 r., w nieuzasadnionych okolicznościach przyspieszonym trybie, rzeczywiście było wadliwą decyzją legislacyjną, która nie służy stabilności systemu prawnego oraz podważa autorytet i zaufanie obywateli do władzy ustawodawczej, to nie można pominąć faktu, iż żaden z objętych kwestionowaną ustawą przepisów nie obejmuje kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Pojęcie „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, o czym mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, przewidującym piastowanie owej straży przez KRS, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla tych wartości konstytucyjnych, ale w zakresie obejmującym sędziów sądów, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Owo konstytucyjne zakotwiczenie kompetencji opiniodawczych KRS dotyczy zatem jedynie pieczy nad niezależnością sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego i niezawisłością w sprawowaniu swojego urzędu sędziów tych sądów. Taki jest zatem zakres opiniowania przez KRS „aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Opinia KRS nie może więc zostać pominięta w ustawodawczej procedurze stanowienia aktów prawnych, ale wyłącznie w procedurze tworzenia aktów obejmujących regulacje dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zwłaszcza tym wartościom zagrażające.

Prokurator Generalny zwrócił jednocześnie uwagę, że art. 195 ust. 1 Konstytucji gwarantuje niezawisłość sędziom konstytucyjnym, podobnie jak art. 178 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i Sądu Najwyższego. Takie rozwiązanie wskazuje na odrębność ustrojową sędziów Trybunału i sędziów innych organów władzy sądowniczej.

W tym stanie rzeczy Prokurator Generalny uznał, że wniosek KRS – jako przekraczający kompetencje tej Rady wymienione w art. 186 ust. 2 Konstytucji – pochodzi od podmiotu nieuprawnionego i postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.2. Prokurator Generalny ustosunkował się w pierwszej kolejności do zarzutu najdalej idącego w aspekcie kontroli konstytucyjnej ustawy z 19 listopada 2015 r., a mianowicie do podniesionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutu naruszenia trybu jej uchwalenia.

Prokurator Generalny podzielił zastrzeżenia RPO odnoszące się do istotnych braków uzasadnienia projektu ustawy i ich skutków. Zauważył jednak, że Konstytucja nie formułuje *expressis verbis* wymagania generalnego, by projekt ustawy był uzupełniany uzasadnieniem. Wymaganie to wynika z regulaminu Sejmu oraz ustabilizowanej praktyki legislacyjnej. Natomiast art. 118 ust. 3 Konstytucji ustanawia jedynie szczególny obowiązek, adresowany do projektodawcy, przedstawiania – wraz z projektem ustawy – skutków finansowych jej wykonania. Przedstawienie skutków finansowych jest zatem koniecznym elementem uzasadnienia każdego projektu. Konstytucja nie wymaga, by uzasadnienie projektu ustawy zawierało jeszcze inne elementy niż określone w jej art. 118 ust. 3. Jednocześnie nie ma jednak przeszkód, by obowiązki takie wprowadzał regulamin Sejmu. Obowiązujący art. 34 tego regulaminu nie tylko wyraźnie określa obowiązek dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia, lecz także wskazuje elementy, które takie uzasadnienie powinno zawierać. W ocenie Prokuratora Generalnego nie wydaje się jednak, by niedoskonałości czy nawet braki, które niewątpliwie można zarzucić uzasadnieniu projektu ustawy z 19 listopada 2015 r., wskazywały na jej sprzeczność z zasadami poprawności legislacyjnej czy na naruszenie trybu uchwalania ustawy. Jedyne konstytucyjne obowiązki, jaki obciąża projektodawcę, a mianowicie wskazanie skutków finansowych ustawy, został spełniony. Projektodawca odniósł się do tej kwestii – aczkolwiek lakonicznie – stwierdzając w punkcie 8 uzasadnienia, że ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutu naruszenia zasady trzech czytań. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę, w trakcie wszystkich „czytań” wszelkie poglądy i stanowiska, dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może oznaczać uwzględnienia wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu i nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumentach stanowiących wolę większości sejmowej. „Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie mu nadaje art. 119 ust. 1 Konstytucji, powinno polegać na dialogu wszystkich uczestników postępowania prawodawczego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. reguła trzech czytań projektu została dochowana, chociaż budzi wątpliwości pośpieszny tok prac legislacyjnych, wykluczający tym samym wyrażenie opinii o projekcie przez podmioty nim zainteresowane. Niemniej jednak, ponieważ w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z niepoddaniem projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji, brak opinii o charakterze fakultatywnym nie stanowi uchybienia tej rangi, które mogłoby doprowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności uchwalonej ustawy z 19 listopada 2015 r.

6.3. Przechodząc do oceny art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., dotyczącego składania ślubowania wobec Prezydenta RP przez wybranego sędziego TK, Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten, będąc w zasadzie powtórzeniem dotychczasowego brzmienia, przewiduje jednak niezwykle istotną zmianę. Ustanawia mianowicie

30-dniowy termin (liczony od dnia wyboru danego sędziego TK) złożenia przez tego sędziego ślubowania wobec Prezydenta RP, nie precyzując, czy i w jakim zakresie termin ten obowiązuje zarówno nowo wybranego sędziego, jak i Prezydenta, a zatem nie wprowadza równocześnie żadnych gwarancji przestrzegania tego terminu ani żadnych sankcji jego niedochowania. Przepis w takim brzmieniu nie wskazuje konsekwencji niedochowania terminu ani przez wybranego sędziego, ani przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego za niedopuszczalną należy uznać ewentualną interpretację tego przepisu, uznającą, że odmowa przyjęcia ślubowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej czy tylko powstrzymanie się przez Prezydenta RP z odebraniem ślubowania od wybranego sędziego, skutkujące nieodebraniem ślubowania w określonym terminie, mogą spowodować wygaszenie mandatu sędziego Trybunału. Również niezłożenie tego ślubowania przez sędziego bez jego winy (na skutek choroby czy niestworzenia warunków do złożenia ślubowania) takich skutków nie może wywoływać. Powody wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji wylicza ustawa o TK z 2015 r. w art. 36, a Konstytucja w tym zakresie nie zawiera żadnej regulacji.

Wprowadzone nowe brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., dotyczące 30-dniowego terminu, określa zatem jedynie ramy czasowe złożenia ślubowania, a nie jego odebrania, co może wskazywać na powstanie zobowiązania tylko po stronie wybranego sędziego, przy jednoczesnym braku obowiązku odebrania ślubowania po stronie Prezydenta RP, który powstrzymując się od przyjęcia ślubowania sędziego Trybunału Konstytucyjnego, będzie wpływał na funkcjonowanie tego organu władzy sądowniczej, zwłaszcza, że – w dodanym ust. 1a – nastąpiło wprowadzenie zasady, iż od dnia złożenia ślubowania rozpoczyna się bieg terminu kadencji sędziego Trybunału.

Jako że Konstytucja nie przewiduje jakiegokolwiek udziału Prezydenta RP w procedurze wyboru sędziego TK – nawet przy uwzględnieniu, unormowanych w art. 126 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta Rzeczypospolitej, zwłaszcza dotyczących „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” – temu najwyższemu, jednoosobowemu organowi władzy wykonawczej nie można przyznać kompetencji do odmowy odebrania ślubowania czy powstrzymania się od czynności odebrania ślubowania. Taka odmowa (nawet w postaci zaniechania przyjęcia ślubowania) miałaby, zdaniem Prokuratora Generalnego, w istocie – przez bezpośredni wpływ na możliwość sprawowania urzędu przez sędziego TK – charakter władczej ingerencji, dokonywanej przez władzę wykonawczą, w kompetencję zagwarantowaną władzy ustawodawczej, w tym wypadku tylko Sejmowi, w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że art. 21 ustawy o TK z 2015 r., aby spełniać reguły określoności przepisów prawa, a tym samym standardy wynikające z zasad poprawnej legislacji, powinien zostać zredagowany w taki sposób, aby z tego przepisu mógł jednoznacznie wynikać nie tylko obowiązek złożenia ślubowania przez wybranego sędziego, lecz także obowiązek odebrania ślubowania przez Prezydenta, w ustawowo określonym terminie.

Zasada trójpodziału władz wyrażona w art. 10 Konstytucji zalicza Prezydenta RP do organów „sprawujących” władzę wykonawczą (obok Rady Ministrów). W odniesieniu do relacji między Prezydentem RP a władzą ustawodawczą, za niedopuszczalną – również w aspekcie przestrzegania zasady podziału władz – należy uznać władczą ingerencję Prezydenta RP w sferę uprawnień władzy ustawodawczej, w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, za sprzeczną ze wskazaną wyżej zasadą monopolu Sejmu w procedurze wyboru sędziów Trybunału. Stworzenie zatem w wadliwie zredagowanej normie prawnej możliwości takiej ingerencji Prezydenta, przez niedookreślenie charakteru prawnego instytucji złożenia przez wybranego przez Sejm sędziego ślubowania „wobec” głowy państwa, przy jednoczesnym wprowadzeniu dla przeprowadzenia tego aktu ustawowego terminu, mającego istotne znaczenie dla rozpoczęcia biegu kadencji sędziego z chwilą złożenia ślubowania, pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Nadane ustawą z 19 listopada 2015 r. brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. pozwala – przy braku konsekwencji prawnych niedotrzymania 30-dniowego terminu przez Prezydenta – na dokonywanie przez władzę wykonawczą nie tylko zrecenzowania czy blokowania decyzji władzy sądowniczej, lecz wręcz jej unicestwienia.

Także wprowadzony ustawą z 19 listopada 2015 r. art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., który ustala na nowo termin rozpoczęcia kadencji sędziego Trybunału, uzależniając ten termin od daty złożenia ślubowania, jest sprzeczny ze wspomnianą zasadą monopolu władzy ustawodawczej, ponieważ kształtuje stan uzależnienia podjęcia przez sędziego obowiązków orzeczniczych od przyjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowania od tego sędziego.

W dotychczasowym stanie prawnym nie ulegało wątpliwości, że kadencja ta rozpoczyna się z dniem określonym w uchwale Sejmu o wyborze na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który następuje zazwyczaj po dniu zakończenia kadencji sędziego, w miejsce którego kadencja dobiegła końca, a nie z dniem złożenia ślubowania. Art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. prowadzi do nieuprawnionej ingerencji Prezydenta RP w procedurę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a zatem pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Tylko odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. Treść art. 21 ust. 2

ustawy o TK z 2015 r. nie pozostawia w związku z tym żadnych wątpliwości, że osoba wybrana przez Sejm z dniem określonym w uchwale o wyborze obejmuje stanowisko sędziego Trybunału. Z tego zatem powodu, że ustawodawca nadaje odmowie złożenia ślubowania znaczenie równoznaczne ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego, należy niewątpliwie uznać osobę wybraną na stanowisko sędziego Trybunału za sędziego piastującego już ten urząd, a jedynie niesprawującą funkcji orzeczniczych. Jeżeli bowiem decyzja o odmowie stanowić ma do istoty zrzeczenie, to jest oczywistym, że zrzec się można czegoś co się posiada lub czym się dysponuje (tak zresztą odnosi się do tej kwestii RPO i pogląd ten należy uznać za słuszny).

6.4. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do rozwiązania przyjętego w epizodycznym art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., polegającego na skróceniu „kadencji” dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, przez wygaszenie tych kadencji po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Prokurator Generalny podkreślił przede wszystkim, że zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny. W jego ocenie unormowanie przewidziane w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. uchybia roli i pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej i ma niewątpliwie charakter arbitralny.

Zasadniczy problem konstytucyjny wywołany zakwestionowaną regulacją wiąże się nie tylko z ingerencją w stosunki prawne ukształtowane pod rządami obowiązującej ustawy. Faktycznie przepis ten, oznaczając przerwanie funkcjonowania organów kierowniczych Trybunału, mających status organów konstytucyjnych, wymienionych w art. 194 ust. 2 ustawy zasadniczej, stwarza nową jakość nieprzewidzianą dotychczas ani w Konstytucji, ani w ustawie o TK z 2015 r. Nie można wygaszać kadencji, której nie ma. Sędziowie Trybunału powoływani przez Prezydenta na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału pełnią swe funkcje do końca indywidualnych kadencji sędziowskich.

Art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. skonstruowano zatem z naruszeniem zasady określoności norm prawnych. Jego interpretacja prokonstytucyjna jest niemożliwa, już chociażby z tego powodu, że skrócenie kadencji organu kierowniczego Trybunału, powiązanej ściśle z kadencją sędziego Trybunału sprawującego tę funkcję, musiałoby oznaczać wygaśnięcie mandatu sędziego przed upływem kadencji. Takowe wygaśnięcie pozostawiałoby natomiast w kolizji z zasadą 9-letniej kadencji przewidzianą w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od tego brak jest odpowiadających wymogom konstytucyjnym powodów, dla których dokonane zostało ustawą z 19 listopada 2015 r. wygaszenie „kadencji” organów kierowniczych Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza że kadencja obecnego prezesa Trybunału Konstytucyjnego upływa w grudniu 2016 r., a wiceprezesa Trybunału prawie o pół roku później – w czerwcu 2017 r., a więc w okresie znacznie krótszym niż przewiduje to proponowana w projekcie trzyletnia kadencja tych organów.

6.5. Ostatni z ocenianych merytorycznie przepisów, tj. art. 137a ustawy o TK z 2015 r., jako przepis epizodyczny, pozwala, zdaniem Prokuratora Generalnego, ponownie na jednorazowy wybór sędziów Trybunału, przy zastosowaniu skróconego terminu zgłaszania kandydatów (siedem dni od dnia wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r.). Pozwala przy tym na ponowny wybór wszystkich sędziów, a więc także sędziów, w miejsce tych, których kadencja już upłynęła w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, z naruszeniem zasady tzw. zindywidualizowanej kadencji.

Ustawa zasadnicza przyjmuje w przypadku sędziów Trybunału konstrukcję tzw. kadencji zindywidualizowanej, która ma zabezpieczać przed monopolizowaniem decyzji o wyborze grupy sędziów przez aktualną większość parlamentarną. Art. 194 ust. 1 Konstytucji określa wyraźnie, że sędziowie Trybunału wybierani są przez Sejm indywidualnie na 9 lat.

Wprowadzenie przez ustawodawcę art. 137a ustawy o TK z 2015 r. ma na celu wybór nowych sędziów w miejsce wszystkich sędziów kończących kadencje w 2015 r., mimo że tylko w przypadku dwóch sędziów Trybunału, w miejsce tych, których koniec kadencji upływa w grudniu 2015 r., staje się to uprawnione, gdyż wypada w czasie trwania kadencji obecnego Sejmu.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie ulega jednak wątpliwości, że ewentualne dokonanie ponownego wyboru przez Sejm VIII kadencji sędziów Trybunału w miejsce tych sędziów, którym kadencja upływała jeszcze w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu (a faktycznie już upłynęła i wybór został dokonany), nie może być uznane za konstytucyjnie dopuszczalne.

Decyzja prawodawcza, polegająca na wprowadzeniu do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a, narusza zatem art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. W świetle tej regulacji konstytucyjnej ponowny wybór do składu Trybunału pięciu sędziów jest niedopuszczalny, a zatem przepis zezwalający

na taki wybór narusza także zasadę legalizmu, zawartą w art. 7 Konstytucji, która zobowiązuje organy władzy publicznej, w tym przypadku dotyczy to Sejmu, do działania na podstawie i w granicach prawa. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. otwiera bowiem drogę do sprzecznego z postanowieniami Konstytucji zwiększenia liczby sędziów. Tylko wybór dwóch sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja upływa w czasie VIII kadencji Sejmu, a zatem kadencji bieżącej, można uznać w świetle tego przepisu za dopuszczalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca powinien wyraźnie wskazać, że skrócony termin na zgłoszenie kandydatów, przewidziany w art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dotyczy tylko sędziów, których kadencja kończy się w czasie bieżącej (trwającej w chwili uchwalenia ustawy i wejścia jej w życie) kadencji Sejmu, umożliwiając tym samym przeprowadzenie procedury wyboru temu Sejmowi wobec kandydatów na miejsca dwojga sędziów, których kadencja upływa już w czasie nowej kadencji Sejmu, rozpoczętej 12 listopada 2015 r. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji zaprzeczającej zasadzie indywidualizacji kadencji sędziów Trybunału, i tym samym pozostającej w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji – wyboru sędziów Trybunału z naruszeniem tej zasady.

W konsekwencji, w ocenie Prokuratora Generalnego, należy uznać, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim umożliwia ponowny wybór sędziów na stanowiska opróżnione w czasie trwania VII kadencji Sejmu i obsadzone, w wyniku wyboru na te stanowiska trzech innych sędziów, za niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji. To zaś czyni zbytecznym dalsze rozważania w aspekcie naruszenia przez ten przepis pozostałych wzorców wskazanych we wnioskach grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich, co skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie.

6.6. Prokurator Generalny uznał za nieadekwatne do oceny kwestionowanej normy następujące przepisy: art. 45 ust. 1 Konstytucji – w zakresie, w jakim dotyczy prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji – dotyczący nieusuwalności sędziego oraz możliwości złożenia sędziego z urzędu, a także wskazane, jako wzorce kontroli, we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy EKPC oraz MPPOiP, gdyż pomiędzy zakwestionowaną normą a przywołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi niezbędny związek pojęciowy. Wskazane wzorce dotyczą praw i wolności obywatelskich, realizowanych w ramach postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości, statusu sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości, a nie kwestii związanych ze statusem sędziów konstytucyjnych.

7. W dodatkowym stanowisku z 8 grudnia 2015 r. Prokurator Generalny ustosunkował się do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stwierdzając, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. w zakresie trybu jej uchwalenia jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji,

3) art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 137a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru przez Sejm w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

6) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko (zajęte w piśmie z 4 grudnia 2015 r.) co do zgodności ustawy z 19 listopada 2015 r. ze wskazanymi wzorcami (w tym z powołanym przez Prezesa SN art. 2 Konstytucji; wzorzec w postaci art. 186 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny).

Prokurator Generalny podtrzymał również stanowisko o niezgodności art. 21 ust. 1a i art. 137a ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., a także argumenty na poparcie tego stanowiska, przytoczone w piśmie z 4 grudnia 2015 r.

Dodatkowe uzasadnienie Prokurator Generalny przedstawił odnośnie do art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., który został zakwestionowany jedynie we wniosku Prezesa SN. Prokurator Generalny zgodził się z oceną o dysfunkcyjności zakwestionowanej regulacji w zakresie mechanizmu powtarzalności kadencji Prezesa Trybunału. Rozwiązanie przewidziane w art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. może prowadzić do uzależnienia każdego kolejnego Prezesa Trybunału, liczącego się z powtórzeniem kadencji, od Prezydenta RP, co może wywołać niekorzystne skutki w działalności Trybunału. To świadczy o niezgodności art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, ze względu na możliwość naruszenia równowagi między Trybunałem, jako

organem władzy sądowniczej a Prezydentem jako organem władzy wykonawczej, w aspekcie niezależności Trybunału i jego odrębności.

8. W piśmie z 8 grudnia 2015 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji,
2) art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
3) art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP,

4) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 i art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Sejm zajął stanowisko dotyczące wniosków: grupy posłów, RPO i KRS.

8.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, Marszałek Sejmu wskazał, że wnioskodawcy nie wzięli pod uwagę postępowania skróconego z projektami ustaw. Jest ono dopuszczalne w myśl art. 51 regulaminu Sejmu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu nie określają, co należy rozumieć przez pojęcie „szczególnie uzasadnione przypadki” implikujące zastosowanie postępowania skróconego. W nowelizacji z 19 listopada 2015 r. chodziło o umożliwienie Sejmowi dokonania wyboru sędziów TK w sytuacji, „w której wybór dokonany 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji okazał się proceduralnie oczywiście wadliwy”. Kwestia wadliwości pierwszych faz procesu wyborczego i wyborów sędziów jest w wyłącznej kompetencji decyzyjnej Sejmu i żaden inny organ państwowy nie może weryfikować wyboru sędziów TK; ani Trybunał, ani Prezydent RP, ani żaden inny konstytucyjny organ państwa nie ma kompetencji do badania prawidłowości wyboru określonych w Konstytucji piastunów organów państwowych, których wybór normuje regulamin Sejmu w art. 30.

Prezydent RP wstrzymał się z przyjęciem ślubowania osób wybranych 8 października 2015 r. na stanowiska sędziów TK, dążąc do wyjaśnienia wszystkich wątpliwości związanych z dotychczasowymi fazami procesu wyboru sędziów TK. W międzyczasie w wyniku dyskontynuacji prac parlamentu procedura wyboru sędziów TK uległa przerwaniu. Celem ustawodawcy było więc jak najszybsze zapewnienie obsady wakujących mandatów sędziów TK, aby Trybunał mógł w pełnym składzie wykonywać swoje obowiązki. Zasada dyskontynuacji była jedną z podstaw prawnych podjęcia przez Sejm VIII kadencji nowelizacji ustawy o TK z 2015 r. Ten nadrzędny cel Sejmu VIII kadencji, którym było jak najszybsze zapewnienie obsady wakujących mandatów sędziów TK, ograniczył czasochłonne działania opiniodawcze.

Zdaniem Marszałka Sejmu w przepisach wprowadzonych i znowelizowanych przez ustawę z 19 listopada 2015 r. nie zmieniono żadnych zasadniczych elementów regulacji procesu wyboru sędziów TK i wobec powyższego opinia ze strony innych organów władzy sądowniczej (w tym KRS) nie była konieczna, gdyż podczas procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie ustawy o TK z 2015 r. miały one okazję do wypowiedzenia się. Racjonalny proces legislacyjny – wynikający z zasady racjonalności działania ustawodawcy, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji – nie może polegać na wielokrotnym zasięgnięciu opinii tych samych podmiotów, w tych samych sprawach, w krótkim okresie czasu. Wszystkie uprawnione podmioty miały wówczas okazję do zaopiniowania projektu i ich opinia znana była Sejmowi podczas prac legislacyjnych nad ustawą z 19 listopada 2015 r.

W ocenie Marszałka Sejmu powyższe uwagi dotyczące procesu legislacyjnego w pełni uzasadniają pogląd o bezzasadności sformułowanych we wnioskach zarzutów o niezgodności z Konstytucją postępowania legislacyjnego prowadzącego do uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. Za bezpodstawne należy uznać nie tylko zarzuty RPO wskazujące na naruszenie konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, lecz także zarzuty naruszenia stosownych norm prawa UE czy też norm prawa międzynarodowego.

8.2. Zdaniem Marszałka Sejmu nie doszło do naruszenia przepisów Konstytucji przez art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. przewidujący wprowadzenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Z art. 238 Konstytucji, zwłaszcza z jego ust. 2, można odczytać wyraźną intencję ustrojodawcy, aby kadencje organów były określone. Postulat kadencyjności był wysuwany także w nauce prawa. Projektodawcy w uzasadnieniu projektu wyraźnie odwołali się do rozwiązań dotyczących regulacji kadencji Prezesa SN. Przesłanki wprowadzenia kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału miały zatem uzasadnienie prawne i doktrynalne. Nie chodziło tu o naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, tym bardziej, że osoby, które utraciłyby stanowiska Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału, pozostałyby nadal sędziami TK do końca swojej indywidualnej kadencji.

W związku z art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. należy, zdaniem Marszałka Sejmu, interpretować art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., który dotyczy wygaśnięcia kadencji dotychczasowego Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału. Wówczas niemożliwa byłaby do przyjęcia interpretacja RPO, wedle której art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. mógłby stanowić podstawę wygaśnięcia mandatu sędziego, pełniącego funkcję Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału. Termin „kadencja” użyty w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o TK z 2015 r. odnosi się wyraźnie do okresu powołania na stanowisko Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału. Tym samym bezzasadny jest zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.

8.3. Nawiązując do zarzutów niekonstytucyjności dotyczących art. 137a ustawy o TK z 2015 r., Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty te są bezpodstawne z następujących powodów. Po pierwsze, ustawodawca nie otworzył możliwości dokonania ponownego wyboru sędziów, ale otworzył możliwość konwalidacji obciążonego poważnym błędem proceduralnym (w fazie zgłaszania kandydatów) wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji. Błąd ten implikuje pozbawienie mocy prawnej uchwał dotyczących wyboru wszystkich sędziów, których kandydatury były głosowane 8 października 2015 r. Zdecydował o tym Sejm VIII kadencji w stosownych uchwałach. Po drugie, Prezydent RP może przyjąć ślubowanie tylko od tych osób, których wybór na stanowisko sędziego sam Sejm uznaje za ważny. Prezydent RP, ani żaden inny konstytucyjny organ RP, nie ma możliwości kontroli wyboru sędziów TK. Może co najwyżej sygnalizować swoje wątpliwości Sejmowi, ale to do Sejmu należy ich rozstrzygnięcie. Krąg osób wybranych na sędziów TK określają uchwały Sejmu, a nie decyzje organu władzy wykonawczej – Prezydenta RP. Zdaniem Marszałka Sejmu, wobec nieważności wyboru dokonanego 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji – za bezpodstawne należy uznać zarzuty naruszenia przez art. 137a ustawy o TK z 2015 r. zasady niezależności i niezawisłości TK oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także naruszenia art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się też z zarzutem naruszenia, przez art. 137a ustawy o TK z 2015 r., zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakazu retroakcji prawa, a także art. 7 Konstytucji. Gdyby ustawodawca nie uchwalił ustawy z 19 listopada 2015 r., istniałoby niebezpieczeństwo przedłużania się stanu, w którym pięć stanowisk sędziów TK pozostanie nieobsadzonych. Nawiązując do zarzutu grupy posłów, Marszałek Sejmu zwrócił przy tym uwagę, że w polskiej praktyce ustrojowej występują ustawy, które nie ustanawiają norm generalnych lub abstrakcyjnych i dotyczą ściśle określonych podmiotów lub też jednostkowych działań albo wydarzeń oraz zawierają przepisy mogące stanowić podstawę do wprowadzania z nich norm indywidualnych lub konkretnych.

8.4. Zdaniem Marszałka Sejmu w doprecyzowaniu terminu złożenia ślubowania w art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. nie można dopatrywać się wprowadzenia rozwiązania, które przypisuje Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia w procedurze wyboru sędziów TK. Dotychczas, w razie wątpliwości co do ich wyboru, Prezydent mógł co najwyżej wstrzymać się z przyjęciem ślubowania, ale nie mógł odmówić jego przyjęcia. W okresie wstrzymania się z przyjęciem ślubowania pozostawiał on odpowiednim organom czas na wyjaśnienie powstałych wątpliwości. W tym kontekście określenie terminu złożenia ślubowania ogranicza swobodę Prezydenta RP w ustalaniu czasu ewentualnego wstrzymania się z przyjęciem ślubowania. Dlatego też bezzasadny jest zarzut, że regulacja wprowadzona przez art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. „niewątpliwie zaprzecza gwarancji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji” oraz zasadzie „monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych”.

Marszałek Sejmu wskazał, że ustawodawca, dodając w ustawie o TK z 2015 r. art. 21 ust. 1a, dokładnie określający początek kadencji, nie tyle ingerował „w czas trwania kadencji sędziów Trybunału”, ile wprowadził rozwiązanie zapewniające pełną 9-letnią kadencję każdego sędziego, równą co do dnia z okresem, w którym może on pełnić swoje obowiązki. W dotychczasowym stanie, w którym przyjmowano za zasadę liczenie kadencji sędziego TK od dnia jego wyboru dokonanego przez Sejm, w praktyce zróżnicowany pozostawał okres od rozpoczęcia kadencji do rozpoczęcia wykonywania obowiązków po złożeniu ślubowania. Oba rozwiązania przewidziane w art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. służą więc doprecyzowaniu pojęcia kadencji sędziego TK i tym samym zapewniają realizację art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.5. W ocenie Marszałka Sejmu wszystkie zarzuty dotyczące niezgodności ustawy z 19 listopada 2015 r. z prawem unijnym i międzynarodowym oparte są na przyjęciu założenia prawidłowego wyboru sędziów TK przez Sejm VII kadencji. Wadliwość procesu wyborczego w jego wstępnych fazach, determinująca nieważność wyboru dokonanego przez Sejm VII kadencji wystarczająco uzasadnia bezpodstawność tych zarzutów.

9. Zarządzeniem z 25 listopada 2015 r. przewodniczący składu orzekającego zarządził wezwanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do udziału w rozprawie. W związku ze złożeniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stał się uczestnikiem postępowania.

10. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) przedstawiła opinię *amicus curiae* w sprawie o sygn. K 35/15, dzieląc w całości zarzuty przedstawione we wniosku RPO. Zdaniem NRA ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 1 pkt 6 tej ustawy, dodający art. 137a do ustawy o TK z 2015 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP. W ocenie NRA na uwzględnienie zasługują również zarzuty podniesione przez pozostałych wnioskodawców, w szczególności przez KRS i Prezesa SN.

NRA, mając na uwadze ustawowe zadania i uprawnienia adwokatury, wyraziła swoje stanowisko z perspektywy konieczności zagwarantowania ochrony praw i wolności obywatela, do której to ochrony jest powołana.

10.1. W ocenie NRA kwestią wymagającą szczególnej uwagi jest ochrona prawa do sądu, a w konsekwencji ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki, której to ochronie służą skargi konstytucyjne oraz pytania prawne kierowane do Trybunału. W ocenie NRA odwołanie się do wzorców kontroli wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP jest niezbędne w sprawach, w których rozstrzygane są wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisów określających funkcjonowanie sądów i trybunałów oraz wyboru sędziów. Zdaniem NRA wskazane przepisy zostały naruszone przez mechanizm ponownego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa w 2015 r. (art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r.). Mechanizm ten pozwala na wyeliminowanie z orzekania wybranych już sędziów Trybunału, narusza zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału, a w konsekwencji prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji tego organu. Trybunał współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, rozpoznając skargi konstytucyjne obywateli i pytania prawne sądów. Przewidziany w ustawie z 19 listopada 2015 r. mechanizm głęboko ingeruje w sprawność działania Trybunału. Normę wyrażoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji należy odczytywać systemowo – wynika z niej, że prawidłowy, a co za tym idzie gwarantujący sprawność orzekania, skład Trybunału liczy 15 sędziów konstytucyjnych. Przewidziana w Konstytucji liczba sędziów umożliwia Trybunałowi pełną realizację prawa do sądu jednostkom.

Zdaniem NRA rozwiązanie przyjęte w art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. stanowi kolejny, po mechanizmie przewidzianym w art. 137 ustawy o TK z 2015 r., wyraz niedopuszczalnej z perspektywy równowagi władz manipulacji składem sędziowskim Trybunału. Narusza zasadę równowagi i podziału władz, co może skutkować nie tylko obniżeniem rangi i autorytetu Trybunału, lecz także naruszeniem gwarancji ochrony praw jednostki, poszukującej pełnej i rzetelnej ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem, którego autorytet jest niekwestionowany. NRA podkreśliła, że podważenie niezależności Trybunału i legitymacji jego sędziów skutkuje w szerszej perspektywie nie tylko naruszeniem prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. W konsekwencji skutkuje to naruszeniem praw i wolności jednostki, wysłowionych w rozdziale II Konstytucji, których ochrony poszukują obywatele w trybie skargi konstytucyjnej. Z tych względów ocena rozwiązań legislacyjnych powinna uwzględniać szeroki kontekst sprawy oraz cel i znaczenie funkcjonowania niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dla pełnej i skutecznej ochrony praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji.

10.2. NRA podzieliła w pełni także zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia zasady poprawnej (rzetelnej) legislacji oraz zasady legalizmu, związane z trybem uchwalenia kwestionowanej ustawy. Materia uregulowana przepisami ustawy z 19 listopada 2015 r. wymagała przeprowadzenia szerokich konsultacji. Tymczasem szybkość prac legislacyjnych skutecznie pozbawiła KRS i SN, a także inne podmioty i środowiska, w tym samorząd adwokacki i organizacje pozarządowe, możliwości przedstawienia stanowiska w sprawie, a co za tym idzie, realizacji prawa do współuczestniczenia w procesie legislacyjnym prowadzonym w sposób jawny, co jest standardem państw demokratycznych.

10.3. W ocenie NRA uzasadnione wątpliwości budzą także rozwiązania przyjęte w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. W tym zakresie NRA przychyliła się do uwag przedstawionych we wniosku RPO, wskazujących, że sformułowanie zakwestionowanego przepisu nie pozwala na jednoznaczne i niebudzące wątpliwości rozstrzygnięcie, czy przepis ten odnosi się do wygaśnięcia kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, czy też odnosi się do wygaśnięcia kadencji tych sędziów konstytucyjnych, którzy obecnie sprawują funkcję Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału. W ocenie NRA samo powstanie tej wątpliwości podważa konstytucyjność przyjętego rozwiązania.

11. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. opinię *amicus curiae* przedstawiła Krajowa Rada Radców Prawnych (dalej: KRRP), dzieląc pogląd wnioskodawców, że ustawa z 19 listopada 2015 r. (ze względu na tryb jej uchwalenia), a także art. 12 ust. 1, art. 21 ust. 1a, art. 137a ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. są niezgodne z odpowiednimi przepisami Konstytucji.

11.1. W ocenie KRRP tryb uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. obarczony jest wadami, które winny skutkować orzeczeniem przez Trybunał, że jest ona w całości niekonstytucyjna. W toku jej uchwalenia w sposób niebudzący wątpliwości doszło do naruszenia art. 7 Konstytucji, a z uwagi na to, że miało to miejsce podczas procesu ustawodawczego, także do naruszenia art. 2 Konstytucji. Traktowanie przez Sejm obowiązującego prawa (art. 112 w związku z art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu) jedynie jako niewiążącej dyrektywy postępowania podważa fundamentalną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Preambuła do Konstytucji wyraźnie stanowi, że zawiera ona „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym”. Mając na uwadze pozytywny aspekt nadrzędności Konstytucji, zmaterializowany treścią art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, za niewątpliwe należy uznać naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Tym samym należy przyjąć, że ustawa z 19 listopada 2015 r. doszła do skutku niezgodnie z konstytucyjnym trybem stanowienia ustaw.

11.2. Zdaniem KRRP wątpliwości natury konstytucyjnej wywołuje także znowelizowany art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Regulacja ta wprowadza nieznanne dotychczas pojęcie prawne „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału”. Ustrojodawca przewidział, że niezasadnym i nieracjonalnym byłoby wprowadzenie „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału”, z uwagi na to, że eliminowałoby to część sędziów Trybunału z kręgu potencjalnych kandydatów do pełnienia tych funkcji ze względu na możliwy koniec ich kadencji sędziowskich w trakcie sprawowania funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału. Wprowadzenie „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału” jest tym samym zaprzeczeniem racjonalnej regulacji konstytucyjnej w tej kwestii. Jest to jednocześnie regulacja, która narusza wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadę równowagi władzy wykonawczej (Prezydent) i władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny) oraz zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej wynikającą z art. 173 Konstytucji. Art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. ogranicza również kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie swobodnego wskazywania kandydatów na funkcje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

11.3. W opinii KRRP art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. wprowadza nieprzewidziany w normach Konstytucji i sprzeczny z dotychczasowym orzecznictwem konstytucyjnym oraz praktyką ustrojową początek kadencji sędziego Trybunału, utożsamiony z chwilą złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP. Kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm rozpoczyna się z dniem przypadającym po dniu zakończenia kadencji poprzedniego sędziego Trybunału. Taką wykładnię potwierdza także dotychczasowa praktyka w tej kwestii. Uzależnienie przez ustawodawcę początku kadencji sędziów Trybunału od złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP i przyznanie Prezydentowi RP prawa do trzydziestodniowej zwłoki w odebraniu ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału stanowi niekonstytucyjną ingerencję w zasady: równowagi władz, odrębności i niezależności Trybunału, nieusuwalności sędziów Trybunału. W ocenie KRRP analizowana regulacja jest tym samym niezgodna z art. 194 ust. 1, a także z art. 10, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

11.4. W ocenie KRRP art. 137a ustawy o TK z 2015 r. stanowi naruszenie zasady nieretroaktywności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji oraz naruszenie zasady równowagi władz wynikającą z art. 10 Konstytucji i zasady odrębności oraz niezależności władzy sądowniczej wynikającą z art. 173 Konstytucji. W chwili wejścia w życie art. 137a ustawy o TK z 2015 r., stanowiącego o wyborze sędziów Trybunału w miejsce wszystkich sędziów, których kadencja upływa w roku 2015, trzy spośród pięciu stanowisk sędziowskich, których ów przepis dotyczy, były już obsadzone zgodnie z Konstytucją, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. W związku z tym, przepis ten mógłby ewentualnie dotyczyć jedynie dwóch, nieobsadzonych stanowisk. Przyjęcie innego założenia oznaczałoby skutek retroaktywny kwestionowanej regulacji, wyrażający się w obsadzeniu stanowisk już uprzednio obsadzonych. Analizowana regulacja jest tym samym niezgodna z zasadą nieusuwalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

11.5. Zakwestionowany art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., w ocenie KRRP, stanowi nieuzasadnioną i pozbawioną podstaw konstytucyjnych, a więc zupełnie „arbitralną”, ingerencję ustawodawczą w istniejący porządek prawny. Art. 194 ust. 2 Konstytucji, jak też żaden inny jej przepis, nie przewidują możliwości wygaszenia „kadencji”

Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, co oznacza, że ustawodawca zwykły nie jest uprawniony do takiego zabiegu legislacyjnego. Godzi to również, w sposób całkowicie pozbawiony podstaw konstytucyjnych, w zasadę równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji).

12. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. Klub Poselski Nowoczesna przedstawił niezależną opinię prawną *amicus curiae* w sprawie oceny ustawy z 19 listopada 2015 r. Z opinii wynika, że pośpiech prac legislacyjnych w toku jej uchwalania doprowadził do ograniczenia praw parlamentarzystów i organizacji społecznych (pozbawionych możliwości przeprowadzenia gruntownej analizy merytorycznej projektu ustawy oraz uzyskania fachowego wsparcia ze strony Biura Analiz Sejmowych), jak i innych organów władzy publicznej uczestniczących w procesie legislacyjnym. Przyjęcie ustawy z 19 listopada 2015 r. przez Senat, podpisanie przez Prezydenta RP i publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiły jednego dnia (20 listopada 2015 r.). Doszło zatem do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 w związku z art. 10, art. 173, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Działania ustawodawcy polegające na próbie unieważnienia wyboru sędziów TK przez dodanie do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a są nieskuteczne i stanowią naruszenie kanonów techniki prawodawczej, a w konsekwencji także zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Naruszają jednocześnie art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji.

W opinii zwrócono również uwagę na poważne wątpliwości interpretacyjne dotyczące norm prawnych wynikających z art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. przewidującego wygaśnięcie kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. W związku z tym przepis ten należy uznać za niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji i wynikającym z niej standardem należytej określoności przepisów prawa.

Z opinii wynika, że również rozwiązanie przewidziane w art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. wykracza poza swobodę regulacyjną ustawodawcy. Przepis ten, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., istotnie zmienia zasady wyboru sędziów TK; uzależnia rozpoczęcie kadencji sędziego TK od złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP. Oznacza to, że decyzja Prezydenta RP o przyjęciu ślubowania od sędziego TK staje się konstytutywnym elementem wyboru sędziego. Co więcej, Prezydent RP zyskuje dzięki temu prawo do weryfikowania podjętej w tym zakresie uchwały Sejmu, gdyż brak przyjęcia ślubowania uniemożliwiłoby sędziemu rozpoczęcie kadencji, a tym samym pełnienie jego obowiązków, mimo dokonania wyboru sędziego przez Sejm. Konstytucja nie przewiduje takiej kompetencji Prezydenta RP i bezwzględnie nie dopuszcza możliwości wprowadzania podobnych ograniczeń kompetencji Sejmu w drodze ustawy. Przyjęte rozwiązanie ma negatywne konsekwencje z punktu widzenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Wszelkie działania organów władzy ustawodawczej zmierzające do stworzenia systemu współuczestnictwa w wyborze sędziów TK innych organów władzy publicznej należy ponadto uznać za niezgodne z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

II

Na rozprawie 9 grudnia 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach i przedstawioną w nich argumentację. Grupa posłów wskazała, że w związku z wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r., przedmiotem oceny są znowelizowane przepisy ustawy o TK z 2015 r.

Przedstawiciele Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych i Klubu Poselskiego Nowoczesna przedstawili zasadnicze tezy wniesionych do Trybunału opinii *amicus curiae*.

Rzecznik Praw Obywatelskich, złożył wniosek, aby Trybunał, w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji, stwierdził, „że utrata mocy obowiązującej przepisów nastąpi z dniem wydania wyroku. Art. 190 ust. 3 pozwala na określenie innego momentu wejścia w życie wyroku i jego obowiązywania, niż tylko dzień ogłaszania i biorąc pod uwagę różnego rodzaju okoliczności, wydaje się, że byłoby to w tej sytuacji wskazane”.

Zgłoszony na rozprawie wniosek RPO poparł pełnomocnik Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot postępowania.

Przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu są połączone wnioski: Rzecznika Praw Obywatelskich, grupy posłów, Krajowej Rady Sądownictwa, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawcy).

1.1. Najdalej idącym zarzutem jest zarzut dotyczący niezgodności całej ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928; dalej: ustawa z 19 listopada 2015 r.) ze względu na jej uchwalenie z naruszeniem trybu ustawodawczego. Zarzut ten został sformułowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: Prezes SN), a także we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada), która zarzuciła niekonstytucyjność ustawy z 19 listopada 2015 r. ze względu na to, że została uchwalona przez Sejm z pominięciem opinii i wniosków KRS przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS).

1.2. Niezależnie od zarzutów dotyczących trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. wnioskodawcy skierowali zarzuty natury merytorycznej pod adresem konkretnych regulacji włączonych do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Mając na uwadze, że ustawa z 19 listopada 2015 r. weszła w życie 5 grudnia 2015 r., ocenie Trybunału podlegały zakwestionowane przepisy w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r. Wnioskodawcy zakwestionowali: art. 12 ust. 1 (dotyczący możliwości ponownego powołania na stanowisko Prezesa TK osoby, która wcześniej piastowała tę funkcję), art. 21 ust. 1 i 1a (dotyczący ślubowania sędziego TK) oraz art. 137a, dodany do ustawy o TK z 2015 r. na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. (dotyczący terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału, których kadencja upływa w 2015 r.).

W związku z tym, że przedmiotem merytorycznej oceny stały się wymienione wyżej przepisy ustawy o TK z 2015 r., Trybunał, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., umorzył postępowanie w zakresie badania zarzutów merytorycznych w odniesieniu do art. 1 pkt 4 i 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zarzuty merytoryczne zostały również skierowane, przez wszystkich wnioskodawców, pod adresem art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., przewidującego wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

2. Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanej przez wnioskodawców ustawy z 19 listopada 2015 r. oraz znowelizowanych przepisów ustawy o TK z 2015 r. Trybunał uznał za celowe nawiązanie do regulacji określających ustrojową pozycję i status prawny Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów. Jest to o tyle istotne, że wymagający uwzględnienia kontekst normatywny już na poziomie konstytucyjnym wyznacza dopuszczalne ramy prawne działania ustawodawcy wkraczającego w sferę dotyczącą ustrojowej pozycji Trybunału, jego struktury i organizacji.

Ustrojodawca w art. 10 ust. 2 Konstytucji przesądził, że Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z dwóch trybunałów przewidzianych w Konstytucji, jest organem władzy sądowniczej. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Trybunał w sposób obszerny wypowiedział się na temat pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jak i na temat statusu prawnego tego organu. Nawiązując do pozycji Trybunału w systemie organów państwowych, podkreślił, że wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić o przecinaniu się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. W ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań.

Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz zapewniać ma sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej, uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.

Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, podkreślił też, że zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. Jak podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku, na kwestię niezależności i niezawisłości sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy też patrzeć z perspektywy realizacji przez ten organ konstytucyjnych obowiązków ochrony praw jednostki. W polskim systemie prawnym jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki jest skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Z perspektywy skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony wolności i praw jednostki, szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu rozpoznającego ten środek. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki.

Trybunał podzielił wyrażony w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, pogląd, że zabezpieczeniem zasady nadrzędności Konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest m.in. sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa, nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić.

3. Zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r.

3.1. Dualistyczny charakter zgłoszonych zarzutów.

W niniejszej sprawie zostały zgłoszone zarzuty zarówno co do treści ustawy z 19 listopada 2015 r. (w zakresie dotyczącym zmian wprowadzonych do ustawy o TK z 2015 r.), jak i co do trybu jej uchwalenia. W tej sytuacji w pierwszej kolejności TK postanowił rozstrzygnąć te ostatnie zarzuty, które mają charakter proceduralny. Rozpatrzenie tych zarzutów pozwoli na ustalenie, czy w toku prac nad wspomnianą ustawą doszło do takiego naruszenia trybu jej uchwalenia, które stanowiłoby podstawę uznania jej za niezgodną z Konstytucją.

Stwierdzenie naruszenia przepisów procedury stanowi wystarczającą przesłankę uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza jednak dopuszczalności badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 oraz wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Treść art. 50 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. potwierdza, że wskazane w tej ustawie kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie.

3.2. Przebieg postępowania ustawodawczego.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 12/VIII kadencja Sejmu) został wniesiony do Sejmu 13 listopada 2015 r. (piątek).

17 listopada 2015 r. (wtorek) Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu przedstawiło dwie opinie prawne dotyczące tego projektu ustawy, uwzględniając przepisy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

Pierwsza z nich to „Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (...) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu” (druk nr BAS-WAPEiM-53/15). W górnym lewym rogu tej opinii widnieje adnotacja: „Tryb pilny”, z jej treści zaś wynika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o TK nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE. Druga przygotowana przez BAS opinia to „Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (druk nr BAS-WAPEiM-52/15). W górnym lewym rogu tej opinii również widnieje adnotacja: „Tryb pilny”, z jej treści zaś wynika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o TK nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE oraz nie jest objęty prawem UE.

17 listopada 2015 r. została również przedstawiona „Wstępna opinia legislacyjna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” przygotowana przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu (druk nr BL-1600-309/15). W opinii tej stwierdzono, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymogu wynikającego z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, a w związku z tym Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania powinien przesłać go do konsultacji Sądowi Najwyższemu, Prokuratorowi Generalnemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Krajowej Radzie Sądownictwa. W opinii stwierdzono również, że „należy rozważyć skierowanie projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu na podstawie art. 37 ust. 3 Regulaminu Sejmu (przesłanka ważnych względów)” (s. 3 opinii). Ponadto podniesiono wątpliwości o charakterze prawnym dotyczące projektu ustawy, stwierdzając jednocześnie, że „podniesione zastrzeżenia ze względu na krótki czas na przygotowanie niniejszej opinii, mają jedynie charakter wstępny. Biuro Legislacyjne podkreśla, że kwestie te wymagają pogłębionej analizy, w związku z czym powinny być one przedmiotem szczegółowej opinii prawnej” (s. 7 opinii).

17 listopada 2015 r. Marszałek Sejmu zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych o przedstawienie opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o TK. Jednocześnie tego samego dnia Marszałek Sejmu skierował ten projekt ustawy do pierwszego czytania, które odbyło się 18 listopada 2015 r. (środa) na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. W trakcie pierwszego czytania zgłoszono wniosek o sporządzenie przez ekspertów BAS opinii co do zgodności projektu ustawy z Konstytucją, który w następstwie przeprowadzonego głosowania został odrzucony (11 głosów za, 15 przeciwko, 1 osoba wstrzymała się od głosu; zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej z 18 listopada 2015 r., s. 14). Po zakończeniu pierwszego czytania 18 listopada 2015 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy wraz z rekomendacją jego uchwalenia przez Sejm (druk nr 20/VIII kadencja Sejmu).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 19 listopada 2015 r. Zostały wówczas zgłoszone wnioski o odroczenie debaty w celu przygotowania ekspertyz dotyczących projektu ustawy oraz umożliwienie posłom zapoznania się z nimi (zob. wypowiedź posłów K. Gasiuk-Pihowicz, E. Kłopotka, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 listopada 2015 r.*, s. 147-148). Pomimo zgłoszenia w trakcie drugiego czytania 12 poprawek i wniosków Sejm zdecydował o nieodsyłaniu projektu do komisji i niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania.

Trzecie czytanie projektu ustawy odbyło się tego samego dnia co drugie czytanie, tj. 19 listopada 2015 r. W trakcie przeprowadzonych wówczas głosowań odrzucono wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz odrzucono wszystkie zgłoszone poprawki. Przed przystąpieniem do głosowania nad przyjęciem ustawy część posłów opuściła salę posiedzeń Sejmu. Ustawa została przyjęta jednomyślnie, za jej przyjęciem głosowało 268 posłów (głosowanie nr 78).

19 listopada 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o TK została przekazana do Senatu (zob. druk nr 18/IX kadencja Senatu) i stała się przedmiotem odbytego tego samego dnia wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej. Podczas tego posiedzenia ponownie zgłoszono wnioski o zasięgnięcie opinii ekspertów co do zgodności ustawy z Konstytucją, który to wniosek został odrzucony. W sprawozdaniu przedstawionym 19 listopada 2015 r. obie komisje wnioskowały o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o TK bez zmian (zob. druk nr 18A/IX kadencja Senatu). Podczas posiedzenia Senatu do ustawy zgłoszono wnioski, które zostały przekazane do rozpatrzenia obu wspomnianym wcześniej komisjom. Wnioski te zostały rozpatrzone na posiedzeniu połączonych komisji, które odbyło się w nocy 20 listopada 2015 r. W sprawozdaniu przedstawionym 20 listopada 2015 r. komisje zawnioskowały o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o TK bez zmian (zob. druk nr 18Z/IX kadencja Senatu), co też Senat uczynił tego samego dnia (zob. uchwała Senatu z 20 listopada 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o TK). Ustawa będąca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie została 20 listopada 2015 r. podpisana przez Prezydenta i tego samego dnia opublikowana w Dzienniku Ustaw.

3.3. Zarzuty dotyczące przebiegu postępowania ustawodawczego.

Zarzut niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia został podniesiony we wszystkich wnioskach inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie.

W sposób najbardziej obszerny zarzut ten został sformułowany we wniosku RPO z 23 listopada 2015 r. oraz wniosku Prezesa SN z 30 listopada 2015 r. Obaj wnioskodawcy wystąpili o stwierdzenie niezgodności całej ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, przy czym Prezes SN ten ostatni przepis chciał uczynić wzorcem kontroli w związku z preambułą i art. 2 Konstytucji, a ponadto domagał się stwierdzenia niezgodności z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców ustawa ta nie została rozpatrzona przez Sejm w rozumieniu art. 119 Konstytucji, z uwagi na pośpiech w jej uchwaleniu, który

nie był uzasadniony żadnymi względami konstytucyjnymi, jedynie formalne odbycie trzech czytań, bez podjęcia dialogu z podmiotami zainteresowanymi oraz brak opinii i ekspertyz pomimo zastrzeżeń natury konstytucyjnej zgłaszanych do treści projektu ustawy. Wnioskodawcy podnieśli również, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełniało wymagań wynikających z art. 34 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu, gdyż nie przedstawiało rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być normowana oraz przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, jak również nie przedstawiało wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach. RPO, odkreślając, że TK jest uprawniony do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podał również w wątpliwość stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy, że materia ustawy nie jest objęta prawem UE. Ponadto, zdaniem obu wnioskodawców, w toku prac nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. doszło do naruszenia art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przez brak obligatoryjnych konsultacji, a także do naruszenia art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN) i art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS przez uniemożliwienie tym organom zajęcia stanowiska w sprawie projektowanej ustawy. Kumulatywne naruszenie wszystkich tych przepisów doprowadziło RPO i Pierwszego Prezesa SN do wniosku, że zakwestionowana ustawa została uchwalona z mającym konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu, a co za tym idzie, jest niezgodna z art. 112 Konstytucji, a ponadto nie została przez Sejm rozpatrzona, a zatem jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie regulaminu Sejmu, ustawy o SN i ustawy o KRS stanowiło również – zdaniem wnioskodawców – naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji.

KRS we wniosku z 24 listopada 2015 r. wystąpiła o stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy z 19 listopada 2015 r., a ponadto jej dwóch przepisów, tj. art. 1 pkt 5 i art. 2 oraz wszystkich przepisów ustawy o TK z 2015 r., którym nowe brzmienie nadano ustawą z 19 listopada 2015 r. Zdaniem KRS zarówno cała ustawa z 19 listopada 2015 r., jak i odrębnie zaskarżone jej przepisy oraz przepisy przez nią nowelizowane są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji z uwagi na ich uchwalenie przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS. Jako dodatkowy argument przemawiający za niekonstytucyjnością ustawy z 19 listopada 2015 r. KRS wskazała naruszenie zasady pierwszego czytania ustaw ustrojowych na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Z kolei jeśli chodzi o trzeci wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie, tj. wniosek grupy posłów na Sejm z 23 listopada 2015 r., to w jego *petitum* nie sformułowano odrębnie zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r., jednak w jego uzasadnieniu podniesiono, że projekt tej ustawy został uchwalony przez Sejm w ciągu 48 godzin, jego uzasadnienie było lakoniczne, zaś „Wady procesu legislacyjnego dotyczące podstaw prawnych działania organów Trybunału Konstytucyjnego stanowią o naruszeniu przez zaskarżony art. 2 Ustawy nowelizującej zasady legalizmu” (s. 23 wniosku).

3.4. Kompetencja TK do kontroli konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności może być nie tylko treść aktu normatywnego lub jego części, lecz także kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania. O ile w wypadku kontroli materialnej orzeczenie przez TK o zgodności ustawy z Konstytucją polega na porównaniu treści normy kwestionowanej i normy stanowiącej wzorzec kontroli oraz ustaleniu relacji zgodności lub niezgodności, w jakiej obie te normy pozostają, o tyle w wypadku kontroli proceduralnej jej przedmiotem staje się czynność prawodawcza, punktem odniesienia zaś – reguły, które wyznaczają sposób jej dokonania. Reguły te mogą być zawarte w różnych aktach prawnych. Jeśli chodzi o reguły uchwalania ustaw, to są one zawarte w Konstytucji, która jednak normuje tylko podstawowe elementy procedury ustawodawczej, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów regulaminowych i ustawowych. W sposób najbardziej kompleksowy porządek prac Sejmu i Senatu nad ustawami normują ich regulaminy wydawane na podstawie art. 112 Konstytucji. Z kolei przedmiotem regulacji ustawowej są kwestie dotyczące udziału w procesie stanowienia ustaw podmiotów zewnętrznych uprawnionych np. do opiniowania lub konsultowania projektów ustaw lub występowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

O ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w Konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji). Orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm regulaminowych, TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie brał pod uwagę

to, czy owe naruszenia „występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; podobnie zob. wyroki z: 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121), jak również uwzględniał „częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; podobnie zob. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06).

W demokratycznym państwie prawnym wszystkie organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych (art. 7 Konstytucji). Obowiązek ten dotyczy również organów państwowych, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym, jakim są ustawy. Dochowanie przez te organy trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

3.5. Naruszenia norm proceduralnych dokonane w toku uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r.

Przed przystąpieniem do oceny, czy naruszenia norm proceduralnych w trakcie uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r. przesądzają o niekonstytucyjności tej ustawy, konieczne jest stwierdzenie przez TK, czy owe naruszenia faktycznie miały miejsce. Jak bowiem wyżej wskazano, dokonując kontroli proceduralnej, TK najpierw ocenia czynność prawodawczą pod kątem dochowania reguł wymaganych dla jej dokonania, a następnie – w razie ustalenia niedochowania tych reguł – ustala znaczenie takiego naruszenia dla oceny konstytucyjności ustawy.

Z uwagi na to, że wnioskodawcy inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie podnoszą liczne zarzuty dotyczące wadliwości postępowania ustawodawczego, w ramach którego przyjęto ustawę z 19 listopada 2015 r., w pierwszej kolejności TK postanowił rozstrzygnąć te zarzuty, które dotyczą bezpośredniego naruszenia norm konstytucyjnych. Dopiero w dalszej kolejności, o ile te pierwsze zarzuty nie zostaną uwzględnione, zasadne będzie rozpatrywanie zarzutów naruszenia norm ustawowych i regulaminowych wpływających na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego.

Zarzut naruszenia norm konstytucyjnych dotyczy zaniechania rozpatrzenia przez Sejm projektu ustawy w ramach pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym oraz uniemożliwienia KRS przedstawienia opinii w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw o TK.

3.5.1. Pierwsze czytanie na posiedzeniu plenarnym.

3.5.1.1. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. TK, analizując w swoim dotychczasowym orzecznictwie treść tego przepisu, doszedł do wniosku, że zasada trzech czytań projektu ustawy „nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy (...). Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań” (wyrok z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; podobnie zob. wyroki TK z: 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

Jak zauważył TK w wyroku z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, z samego brzmienia art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że każde czytanie musi odbyć się na posiedzeniu plenarnym. To, jak przebiegają poszczególne czytania i gdzie mają one miejsce, jest materią dotyczącą porządku prac izby, która jest regulowana samodzielnie przez każdą z izb w ramach przyznanej jej autonomii (art. 112 Konstytucji). Autonomia parlamentarna nie oznacza jednak całkowitej swobody i dowolności w kształtowaniu poszczególnych elementów procesu ustawodawczego. Rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą bowiem uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane. Innymi słowy, postępowanie ustawodawcze regulowane przez parlament w ramach jego autonomii ma być

tak ukształtowane, by służyło realizacji norm, zasad i wartości konstytucyjnych wymagających poszanowania w państwie demokratycznym.

Korzystając z owej autonomii parlamentarnej wynikającej z art. 112 Konstytucji, Sejm postanowił, że pierwsze czytanie projektu ustawy może mieć miejsce na posiedzeniu plenarnym lub posiedzeniu komisji (art. 37 ust. 1 regulaminu Sejmu), przy czym zasada ta nie dotyczy projektów ustaw o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektów tych ustaw odbywa się na posiedzeniu Sejmu. Dla ustalenia znaczenia normy nakazującej przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu należy wziąć pod uwagę również treść art. 39 regulaminu Sejmu, z którego wynika, że pierwsze czytanie obejmuje m.in. debatę w sprawie ogólnych zasad projektu (ust. 1) oraz może zakończyć się odrzuceniem projektu w całości, ale tylko wówczas, gdy odbywa się ono na posiedzeniu Sejmu (ust. 2). Pierwsze czytanie służy zatem rozpatrzeniu zagadnień odnoszących się do istoty projektu ustawy, stąd w wypadku wskazanych wyżej ważnych dla państwa projektów ustaw Sejm postanowił, że pierwsze czytanie będzie miało miejsce na posiedzeniu całej izby.

3.5.1.2. Nie ma wątpliwości, że pierwsze czytanie projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, lecz na posiedzeniu komisji. Tym samym został naruszony art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, gdyż projekt tej ustawy regulował ustrój władz publicznych, a konkretnie ustrój TK. Dotyczył on bowiem takich zagadnień ustrojowych, jak wybór sędziów TK, wybór Prezesa i Wiceprezesa TK, wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK, rotę ślubowania sędziów TK oraz początku biegu ich kadencji. Art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu nie przewiduje wyjątku od zasady odbycia pierwszego czytania projektu ustawy regulującego ustrój władz publicznych na posiedzeniu Sejmu, stąd każde odbycie pierwszego czytania takiego projektu ustawy na posiedzeniu komisji stanowi naruszenie tego przepisu.

W niniejszej sprawie pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem upłynęło kilkanaście godzin. Nie skierowano projektu ustawy do podkomisji, jak również nie analizowano go na kilku posiedzeniach komisji, a ponadto nie zarządzono wysłuchania publicznego. Odbyło się bowiem tylko jedno posiedzenie Komisji Ustawodawczej, na którym przeprowadzono pierwsze czytanie oraz analizę projektu ustawy po pierwszym czytaniu. Co więcej, pierwsze czytanie w niniejszej sprawie odbyło się po 5 dniach od wpłynięcia projektu do Marszałka Sejmu. To oznacza, że w niniejszej sprawie komisja zrezygnowała z zastosowania reguły gwarancyjnej wynikającej z art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą pierwsze czytanie powinno odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Termin siedmiodniowy ma umożliwić posłom nie tylko zapoznanie się z treścią projektu, lecz także przygotowanie się do jego procedowania. W niniejszej sprawie Sejm zrezygnował również z drugiej normy gwarancyjnej wynikającej z art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. W tej sprawie między zakończeniem pierwszego czytania i rozpoczęciem drugiego czytania minęło zaledwie kilkanaście godzin, co może być uznane za wystarczające na zapoznanie się z treścią sprawozdania, ale rodzi wątpliwości co do możliwości należytego przygotowania się w tym czasie do dalszego procedowania. To z kolei podważa wymóg zapewnienia wszystkim siłom parlamentarnym możliwości aktywnego udziału w postępowaniu ustawodawczym. Debata na temat ogólnych założeń projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. odbyła się bowiem na posiedzeniu komisji, kilkanaście godzin później przeprowadzono drugie czytanie, a następnie niezwłocznie po nim, tego samego dnia przystąpiono do trzeciego czytania, podczas którego ustawa została uchwalona.

Trybunał Konstytucyjny nie ma wątpliwości co do tego, że postępowanie ustawodawcze przebiegało z naruszeniem przepisów regulaminowych, skala zaś tych naruszeń była duża. Trybunał bierze jednak pod uwagę wydany w pełnym składzie wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, w którym stwierdził, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na plenum Sejmu, stanowiło naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, ale nie miało negatywnego wpływu na „przebieg dalszego procesu legislacyjnego. W szczególności, nie stanowiło przeszkody dla udziału posłów, także spoza właściwej komisji, w procesie ustawodawczym. (...) Prace nad ustawą między pierwszym a drugim czytaniem trwały ponad pół roku (od połowy grudnia 2010 r. do końca czerwca 2011 r.). W tym czasie odbyły się 4 posiedzenia komisji, przesłuchanie publiczne i obrady podkomisji. Podczas obrad komisji i podkomisji zgłaszane były dziesiątki propozycji poprawek przez poszczególnych posłów, zarówno z partii tworzących koalicję rządową jak i przez posłów opozycyjnych. Każdy z posłów mógł zgłaszać indywidualnie przez ponad pół roku poprawki do projektu ustawy”.

Okoliczności niniejszej sprawy mogłyby uzasadnić odstępianie od poglądu wyrażonego w sprawie o sygn. K 31/12, zgodnie z którym odbycie pierwszego czytania ustawy dotyczącej ustroju i właściwości władz publicznych na posiedzeniu komisji nie stanowi naruszenia Konstytucji. W szczególności istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy w ramach tak przebiegającej procedury ustawodawczej możliwy był aktywny udział wszystkich sił parlamentarnych. Jednak odstępianie od poglądu wyrażonego w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 31/12,

wymagałoby orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2015 r. W sytuacji, w której TK obecnie się znajduje, nie jest możliwe orzekanie w pełnym składzie. Dlatego TK, nie widząc proceduralnych możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności naruszeń trybu ustawodawczego, podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego i stwierdził, że ustawa z 19 listopada 2015 r. jest zgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.5.2. Uniemożliwienie KRS wyrażenia opinii o projekcie ustawy.

3.5.2.1. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadanie to realizowane jest m.in. przez zaangażowanie KRS w procedury stanowienia i oceny konstytucyjności prawa, które dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ramach procedury stanowienia prawa KRS uprawniona jest do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawiania wniosków w tym zakresie (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS). Natomiast w ramach procedury oceny konstytucyjności prawa KRS uprawniona jest do inicjowania kontroli abstrakcyjnej w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji), jak również wyrażania stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, jeżeli TK o przedstawienie takiego stanowiska się zwróci (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o KRS). Zarówno opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i inicjowanie kontroli ich konstytucyjności stanowią formy realizacji tego samego zadania konstytucyjnie powierzonego KRS, tj. strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obie te kompetencje mają zatem swoje umocowanie w treści art. 186 ust. 1 Konstytucji, choć pierwsza z nich *expressis verbis* ujęta jest w ustawie, druga zaś – w Konstytucji. Łącznie obie te kompetencje umożliwiają KRS reagowanie na zagrożenia dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zarówno prewencyjnie, na etapie projektowania prawa, jak i represyjnie, na etapie jego obowiązywania. Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących władzy sądowniczej wywodzące się z art. 186 ust. 1 Konstytucji jest przy tym nie tylko uprawnieniem KRS, lecz także jej obowiązkiem. Brak zasięgnięcia opinii tego organu w toku postępowania ustawodawczego należy zatem oceniać nie tylko jako pozbawienie go uprawnienia konstytucyjnie mu przyznanego, lecz także uniemożliwienie mu realizacji obowiązku nałożonego przez Konstytucję.

Uprawnienie do opiniowania przez KRS projektów aktów normatywnych ma szczególne znaczenie w postępowaniu ustawodawczym, ustawa bowiem jest jedyną dopuszczalną formą ingerencji organów stanowiących prawo w sprawy dotyczące władzy sądowniczej. Ingerencja ta musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez Konstytucję, stąd też uprawnienie KRS do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów spełnia istotną funkcję gwarancyjną. Choć zatem opinia KRS nie jest prawnie wiążąca i służy jedynie poszerzeniu wiedzy organu przygotowującego projekt aktu normatywnego i organu projekt ten rozpatrującego, to jednak jej zasięgnięcie jest konieczne zawsze, gdy projekt ten dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, TK stwierdził, że „Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do «zajmowania stanowiska» nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym”.

Prawo nie przesądza etapu postępowania ustawodawczego, w którym projekt ustawy powinien zostać przedłożony KRS do zaopiniowania. Z art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu wynika jednak, że procedura opiniodawcza powinna mieć miejsce już na etapie przygotowywania projektu ustawy, ponieważ uzasadnienie projektu ustawy powinno informować o przedstawionych opiniach, jeśli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii organu uprawnionego do jej wyrażenia (art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu). Procedura opiniodawcza powinna być inicjowana również na dalszych etapach postępowania ustawodawczego, jeśli do projektu w formie poprawek zostaną wprowadzone postanowienia dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, o których KRS nie miała możliwości wypowiedzenia się na etapach wcześniejszych. Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego KRS odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii. Stąd też TK podkreślał, że „wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac

legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293 i 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5). Jeśli jednak poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to aktualizuje się na nowo obowiązek zasięgnięcia opinii KRS na ten temat (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

3.5.2.2. W niniejszej sprawie na potrzebę zasięgnięcia opinii KRS do projektu ustawy o zmianie ustawy o TK zwrócono uwagę we wstępnej opinii z 17 listopada 2015 r. przygotowanej przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu. Tego samego dnia Marszałek Sejmu wystąpił do KRS o przedstawienie opinii do projektu ustawy, ale jednocześnie ów projekt ustawy skierował do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. KRS w piśmie z 19 listopada 2015 r. poinformowała, że wyrazi opinię na temat projektu ustawy na nadzwyczajnym posiedzeniu 24 listopada 2015 r. Nie czekając jednak na opinię KRS, Sejm 19 listopada 2015 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o TK, a 20 listopada 2015 r. Senat przyjął ustawę bez zmian i tego dnia Prezydent ustawę podpisał, po czym ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

Oceniając te okoliczności w świetle obowiązujących przepisów, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy opiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o TK mieści się w ramach podstawowego zadania KRS, tj. stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustrojodawca wyraźnie bowiem rozróżnia sądy i trybunały (art. 10 i art. 173 Konstytucji), jak również enumeratywnie wymienia organy będące sądami, zaliczając do nich SN, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe oraz sąd doraźny (art. 175 Konstytucji). To oznacza, że TK nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji, choć niewątpliwie jest organem władzy sądowniczej będącej władzą odrębną i niezależną od innych władz. Niezależność TK przekłada się na niezależność sądów, a to z uwagi na powiązanie między postępowaniem przed TK i postępowaniem sądowym. Powiązania te są najbardziej widoczne w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności prawa inicjowanej skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym. W tym ostatnim wypadku art. 193 Konstytucji wprost jako jedną z przesłanek dopuszczalności pytania prawnego ustanawia zależność między orzeczeniem TK a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym. Orzeczenie TK o niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi ponadto podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Co więcej, każde orzeczenie TK, również to wydawane w trybie kontroli abstrakcyjnej, wpływa na obowiązywanie prawa i tym samym jego stosowanie przez sądy. Orzeczenia TK mają zatem wpływ na postępowania sądowe i treść wydawanych w ramach tych postępowań rozstrzygnięć.

Mimo tych wszystkich związków między niezależnością sądów i niezależnością TK stwierdzić należy, że KRS nie jest organem powołanym do stania na straży niezależności TK. Sędziowie TK, w przeciwieństwie do pozostałych sędziów, nie mają w składzie KRS swoich przedstawicieli. KRS nie ma również względem sędziów TK takich kompetencji, jakie ma względem pozostałych sędziów np. w ramach procedury ich powoływania czy procedury ich przeniesienia w stan spoczynku. Kompetencje te, wymienione w art. 3 ustawy o KRS, w którym usytuowana jest również kompetencja do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawiania wniosków w tym zakresie, obejmują m.in. rozpatrywanie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych, przedstawianie Prezydentowi wniosków o powołanie tych sędziów, uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem, wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej, wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, wniesionych pod obrady KRS przez Prezydenta, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego, opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich, opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i pracowników sądów, rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i o powrót na stanowisko sędziowskie oraz wyrażanie opinii w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego.

Konstytucja i ustawa nie przyznają KRS żadnych analogicznych kompetencji względem TK. Jediną kompetencją konstytucyjnie temu organowi przypisaną, a związaną z TK, jest kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w takim zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Skoro niezależność TK i niezawisłość jego sędziów mają przełożenie na niezależność sądów

i niezawisłość sędziów, to KRS na mocy art. 186 ust. 2 Konstytucji może inicjować kontrolę konstytucyjności zarówno aktów normatywnych dotyczących tej pierwszej, jak i drugiej materii.

Kompetencja KRS do opiniowania aktów normatywnych nie została natomiast *expressis verbis* wyrażona w Konstytucji, lecz w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS. W zakresie, w jakim odnosi się do aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, tj. SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz niezawisłości sędziów tych sądów, ma swoje umocowanie konstytucyjne w postaci art. 186 ust. 1 Konstytucji. W zakresie, w jakim ta sama kompetencja odnosi się jednak do aktów normatywnych dotyczących niezawisłości sędziów TK, jedyną jej podstawą prawną jest ustawa. Gwarantuje ona KRS prawo opiniowania aktów normatywnych dotyczących wszystkich sędziów, a zatem także sędziów TK, a to z uwagi na związek tej materii z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Skoro zatem kompetencja ta ma rodowód ustawowy, to nie można przyjąć, że brak opinii KRS w postępowaniu ustawodawczym, którego przedmiotem był projekt ustawy o zmianie ustawy o TK, stanowił naruszenie Konstytucji przesądzające o wadliwości procedury przyjęcia ustawy z 19 listopada 2015 r. Z tego powodu TK orzekł, że ustawa ta jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.5.3. Szybkość postępowania ustawodawczego.

3.5.3.1. Pozostałe podnoszone w niniejszej sprawie zarzuty dotyczące naruszenia w toku postępowania ustawodawczego przepisów regulaminu Sejmu w większości wiążą się z problemem szybkości procedowania nad ustawą o zmianie ustawy o TK. Zarzuty te w sposób najbardziej rozbudowany zostały przedstawione we wnioskach RPO i Pierwszego Prezesa SN. Dotyczą one nieprzeprowadzenia z podmiotami zainteresowanymi konsultacji przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu oraz tylko formalnego zwrócenia się przez Marszałka Sejmu do uprawnionych organów o przedstawienie opinii i dalszego procedowania bez oczekiwania na otrzymanie tych opinii (art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu). Szybkość postępowania ustawodawczego polegała również na rezygnacji z 7-dniowego terminu, który powinien upłynąć od momentu doręczenia posłom projektu ustawy do momentu przystąpienia do pierwszego czytania (art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu) oraz od momentu doręczenia posłom sprawozdania komisji do momentu przystąpienia do drugiego czytania (art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu). Ponadto Sejm podjął decyzję o niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania, bez odsyłania projektu do komisji po drugim czytaniu, mimo że w trakcie drugiego czytania zostały zgłoszone wnioski i poprawki (art. 48 regulaminu Sejmu). W efekcie zastosowania maksymalnie przyspieszonego postępowania, z wykorzystaniem wszelkich możliwych rozwiązań pozwalających na skrócenie terminów oraz pominięcie niektórych etapów, projekt ustawy o zmianie ustawy o TK został rozpatrzony w Sejmie w ciągu dwóch dni, a w ciągu jednego (następnego) dnia – ustawa została rozpatrzona przez Senat, podpisana przez Prezydenta i ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

3.5.3.2. W swoim dotychczasowym orzecznictwie TK przyjmował, że „Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy” (wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113).

W niniejszej sprawie TK pragnie podtrzymać pogląd, że szybkość postępowania ustawodawczego, nawet tak istotna, jak ta, która towarzyszyła przyjęciu ustawy z 19 listopada 2015 r., sama w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia. Parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma bowiem swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Trybunał pragnie jednak podkreślić, że swoboda ta ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która z kolei wymaga odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pośpiesznie nie powinna być również zmieniana Konstytucja, stąd terminy w ramach postępowania ustrojodawczego wskazane w jej art. 235 są wydłużone w stosunku do terminów obowiązujących w zwykłym postępowaniu ustawodawczym.

Problematyka dotycząca tak istotnych zagadnień ustrojowych jak określenie początku biegu kadencji sędziów TK, wprowadzenie kadencyjności urzędu prezesa TK i wiceprezesa TK czy uregulowanie sposobu wyboru sędziów TK w miejsce sędziów, których kadencja upływa w 2015 r., wymagała rzetelnego i wnikliwego jej rozpatrzenia przez Sejm, a to było możliwe jedynie w wypadku nadania procedurze ustawodawczej rozsądnych ram czasowych. Pośpiech w pracach nad ustawą z 19 listopada 2015 r. nie był wskazany nie tylko z uwagi

na znaczenie normowanej materii oraz nowatorski charakter przyjmowanych rozwiązań, lecz także z uwagi na to, że problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tego uprawnienia TK w ostatnim czasie skorzystał, występując z pytaniem prejudycjalnym w sprawie o sygn. K 61/13 (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13). Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znaczenie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym. Z uwagi na konieczność uwzględniania owego kontekstu europejskiego zmiany prawa dotyczącego TK nie powinny być dokonywane pochylenie.

Mimo że postępowanie ustawodawcze, w ramach którego uchwalona została ustawa z 19 listopada 2015 r., przeprowadzone zostało bardzo szybko, to jednak szybkość ta sama w sobie nie przesądza jeszcze – o czym wcześniej była mowa – o niekonstytucyjności ustawy, choć oczywiście może być oceniana negatywnie w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych.

4. Ocena zgodności art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

4.1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił, że art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Zakwestionowana regulacja stanowi: „Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne na okres trzech lat. Na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”. W ocenie Prezesa SN przepis ten godzi w zasadę podziału władzy i zasadę niezależności TK, gdyż uzależnia prezesa Trybunału ubiegającego się o reelekcję od organu władzy wykonawczej. Jego zdaniem takie rozwiązanie jest dysfunkcyjne i narusza równowagę pomiędzy Prezydentem a Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta RP traci cechy niezależnego, bezstronnego i niezależnego organu.

Pozostali wnioskodawcy nie sformułowali zarzutów odnoszących się do przywołanego przepisu.

Biorąc pod uwagę przywołaną powyżej argumentację, należy wskazać, że przedmiotem zaskarżenia jest wyłącznie art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r. – Prezes SN nie kwestionuje bowiem rozwiązania polegającego na wprowadzeniu przez ustawodawcę trzyletniej kadencji Prezesa TK. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się jedynie wokół możliwości ponownego powołania na stanowisko Prezesa TK osoby, która wcześniej piastowała tę funkcję. Tym samym, choć w *petitum* wniosku przedmiotem kontroli uczyniono cały art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., to z uzasadnienia wynika jednoznacznie, że wnioskodawca kwestionuje wyłącznie rozwiązanie zawarte w art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r.

Ustawodawca, wprowadzając kadencyjność funkcji kierowniczych w Trybunale, przesądził równocześnie, że „[n]a stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”. Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. przywołana regulacja znajduje zastosowanie również w stosunku do Wiceprezesa Trybunału. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ustawodawca, dopuszczając możliwość reelekcji, kierował się potrzebą „umożliwienia sprawnego funkcjonowania Trybunału w sytuacji, kiedy stanowiska te obejmie osoba oceniana przez Zgromadzenie Ogólne i Prezydenta jako sprawny administrator”.

4.2. Dokonanie oceny rozwiązania, które zostało zakwestionowane przez Prezesa SN, wymaga odwołania się do założeń ustrojodawcy, dotyczących pozycji Trybunału Konstytucyjnego, jak również ustalenia treści normatywnej zasady niezależności TK (art. 173 Konstytucji). W tym zakresie Trybunał podtrzymał ustalenia dokonane w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

Rekonstruując powyższe założenia ustrojodawcy, Trybunał przypomniał m.in., że oddzielenie Trybunału Konstytucyjnego od organów innych władz ma umożliwić mu wykonywanie jego konstytucyjnych funkcji w sposób niezależny i samodzielny. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać

w te dziedziny, w których sędziowie są niezawiśli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Odnosząc te twierdzenia do konstytucyjnego wymogu równoważenia i współdziałania podzielonych władz, TK podkreślił w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, że powiązania funkcjonalne między Trybunałem (czy szerzej – władzą sądowniczą) a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać ich „jądra kompetencyjnego”. To znaczy, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Innymi słowy – „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu” (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Z tego punktu widzenia zasada niezależności Trybunału pozostaje w ścisłym związku z zasadą niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Obie te zasady mają „wykluczyć wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r. w sprawie K 8/99)”.

Jednocześnie warto, w ślad za poglądami przedstawicieli doktryny, zwrócić uwagę na to, że w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego „zakres przedmiotowy niezawisłości obejmuje (...) nie tylko wszelkie działania podejmowane przez TK w formach orzeczniczych (...), ale także wszelkie działania związane z zarządzaniem procesem orzekania oraz wszelkie sytuacje, gdy sędzia, jako osoba zaufania publicznego zostanie powołany do składu organów pozasądowych (np. do PKW)” (L. Garlicki, uwagi do art. 195, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3). Stanowisko to znajduje swe potwierdzenie w brzmieniu art. 195 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[s]ędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji”.

4.3. W świetle zarysowanych powyżej założeń dotyczących zasady niezależności TK, Trybunał podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym w zakresie swobody ustawodawcy mieści się wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Swoboda ustawodawcy w tym wypadku nie jest jednak nieograniczona – decydując się na przyjęcie konkretnych rozwiązań, musi on respektować zasady wynikające z art. 173 Konstytucji oraz ściśle z nimi powiązaną zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to m.in., że regulując kwestię kadencyjności organów kierowniczych TK, ustawodawca musi zagwarantować, że wprowadzone rozwiązania nie wpłyną na sposób realizacji kompetencji przez Trybunał, w szczególności zaś – że na realizację tych kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza.

W analizowanym rozwiązaniu ustawodawca, regulując kwestię obsadzania stanowisk Prezesa (Wiceprezesa) TK, wprowadził możliwość dokonywania przez organ władzy wykonawczej oceny pracy sędziego dotychczas piastującego tę funkcję. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, prawodawca zakładał wprost, że w zależności od wyników tej oceny Prezydent mógłby „nagradzać” osobę, którą uznaje za sprawnego administratora, powierzając jej dalsze pełnienie obowiązków Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału. Taki mechanizm nie odpowiada wymogowi równoważenia i współdziałania podzielonych władz i stanowi przejaw naruszenia niezależności sądu konstytucyjnego i niezawisłości sędziów TK.

Procedura obsadzania stanowisk kierowniczych w TK, w której dopuszczono możliwość ubiegania się o reelekcję, stwarza organowi władzy wykonawczej pole do nieuprawnionego oddziaływania na funkcjonowanie sądu konstytucyjnego. Sędzia, który ma w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd, może być poddawany naciskom ze strony organu legitymowanego do podjęcia decyzji o obsadzeniu tego urzędu. Możliwość, jaką stwarza art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r., mogłaby rodzić po stronie Prezydenta pokusę wpływania na sposób zarządzania procesem orzekania przez Prezesa TK. Nie można także wykluczyć, że wizja ewentualnej reelekcji mogłaby również oddziaływać na sprawowanie przez sędziego funkcji orzeczniczej. W takim układzie sędzia sprawujący jednocześnie funkcję Prezesa (Wiceprezesa) i zamierzający ubiegać się o dalsze jej sprawowanie może być postrzegany jako podatny na pewne sugestie co do treści wydawanych orzeczeń czy wręcz jako sędzia antycypujący te sugestie. Już samo takie potencjalne zagrożenie pozbawiałoby sędziego zewnętrznych znamion niezawisłości oraz bezstronności.

Tak więc dopuszczony przez ustawodawcę zakres ingerencji organu władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej dotyka również kwestii niezawisłości sędziowskiej. Rozwiązanie, które kształtuje relację między Prezydentem a Trybunałem Konstytucyjnym w taki sposób, że może podawać w wątpliwość kwestię niezawisłości sędziów Trybunału, godzi w zasadę niezależności TK i rzutuje na zewnętrzny obraz sądownictwa konstytucyjnego.

Takie podejście do kwestii ubiegania się o reelekcję przez osoby piastujące funkcje kierownicze w sądzie konstytucyjnym można również zaobserwować, analizując rozwiązania przyjmowane w państwach Europy Zachodniej. W części krajów, w których zdecydowano się na wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu

do funkcji prezesa sądu konstytucyjnego i dopuszczono możliwość jego ponownego wyboru, o obsadzeniu tych stanowisk nie decyduje organ zewnętrzny. Taki mechanizm można zidentyfikować w Portugalii (art. 37 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dopuszcza objęcie funkcji Prezesa przez osobę wcześniej piastującą ten urząd, przy czym zgodnie z art. 222(4) Konstytucji Portugalii, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołują sędziowie Trybunału) czy Hiszpanii (zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy organicznej o Trybunale Konstytucyjnym, Prezes Trybunału może być jeden raz wybrany powtórnie, podmiotem upoważnionym do wyboru Prezesa są, zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy, sędziowie Trybunału, którzy przedstawiają królowi swój wybór, król zaś, na podstawie art. 160 Konstytucji Hiszpanii, powołuje Prezesa). Niejako w opozycji do tych rozwiązań można wskazać przykład Estonii, gdzie Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Parlament na wniosek Prezydenta (por. § 66 pkt 7 Konstytucji Estonii), przy czym ustawa o sądach wyraźnie wskazuje, że prezesem można być tylko jedną kadencją (por. § 27 (1) i (9) ustawy o sądach). Innymi słowy – powierzeniu kompetencji do obsadzenia funkcji Prezesa Sądu Najwyższego organom zewnętrznym względem władzy sądowniczej towarzyszy zakaz reelekcji. Zakaz ten koresponduje z potrzebą skutecznego zabezpieczenia niezawisłości sędziów sądu konstytucyjnego.

Przywołane rozwiązania, w których możliwość ponownego wyboru na stanowisko prezesa sądu konstytucyjnego wiąże się z powierzeniem kompetencji do obsadzania tego stanowiska sędziom, wydaje się odpowiadać potrzebom zapewnienia niezależności sądów konstytucyjnych.

Inaczej jednak trzeba ocenić rozwiązanie, zgodnie z którym to podmiot zewnętrzny względem sądu konstytucyjnego decyduje o powierzeniu danej osobie funkcji kierowniczej, a tak powołana osoba może po zakończeniu kadencji starać się o reelekcję. Taka sytuacja stwarza pole do nadużyć – osoba mająca w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd może być szczególnie narażona na naciski ze strony podmiotu decydującego o reelekcji. Tymczasem obowiązkiem ustawodawcy jest takie ukształtowanie pozycji sędziego TK, które gwarantowałyby mu wykonywanie czynności w sposób wolny od tego rodzaju presji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Przedmiot zaskarżenia.

5.1.1. Grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem:

„Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w terminie 30 dni od dnia wyboru, ślubowanie następującej treści:

«Uroczycie 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»».

5.1.2. Wnioskodawca przedmiotem kontroli uczynił całą treść art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Treść ta, określona ustawą z 19 listopada 2015 r., w przeważającej części powiela dotychczasowe brzmienie tego przepisu, tj. przewiduje złożenie wobec Prezydenta RP ślubowania określonej treści przez osobę wybraną przez Sejm na stanowisko sędziego TK. Mocą ustawy z 19 listopada 2015 r. dodano w art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru”, które określają termin złożenia tego ślubowania.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 12, VIII kadencja Sejmu) potrzebę ustawowego określenia takiego terminu uzasadniono twierdzeniem, że termin nie był normatywnie określony (co, zdaniem projektodawcy, pozwalało na różne interpretacje), a ponadto postulatami niektórych przedstawicieli doktryny.

Przed wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. art. 21 ustawy o TK z 2015 r. miał następujące brzmienie:

„1. Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: (...).

2. Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”.

Analogiczną regulację zawierała ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

5.1.3. Jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. grupa posłów wskazała art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

W ocenie grupy posłów zaskarżony przepis ingeruje w konstytucyjnie zastrzeżoną kompetencję Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału i, w powiązaniu z art. 21 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r., kształtuje długość kadencji sędziów Trybunału. Zdaniem grupy posłów na gruncie zmienionego przepisu Prezydent RP staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Jeżeli Prezydent odmówi zaprzysiężenia sędziego lub celowo odwlecze odebranie ślubowania, to, zdaniem grupy posłów, bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Takie rozwiązanie jest niewątpliwie sprzeczne z gwarancją przewidzianą w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Problem konstytucyjny pozostający do rozstrzygnięcia po wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15.

5.2.1. Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, dokonał oceny zgodności art. 21 ust. 1 ustawy z TK z 2015 r., w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 19 listopada 2015 r., z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym brzmieniem: „[o]soba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: (...)”. Trybunał orzekł, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie podważył – co do zasady – możliwości takiego ukształtowania treści ustawy o TK, aby sędzia Trybunału składał ślubowanie sędziowskie wobec Prezydenta. Uznał natomiast, że jakkolwiek inny sposób wykładni art. 21 ust. 1 ustawy o TK, niż przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, narusza zasadę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Kształtowanie przez ustawodawcę wspomnianej procedury w sposób, który uniemożliwiałby niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie urzędowania przez sędziego TK wybranego przez Sejm, pozostawałoby w sprzeczności z kompetencją przyznaną Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojową rolą Prezydenta.

5.2.2. Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest art. 21 ust. 1 ustawy z TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r., która nie dokonała zasadniczej zmiany treści zaskarżonego przepisu. Mocą ustawy z 19 listopada 2015 r. nastąpiło w istocie jedynie dodanie, dotyczących złożenia ślubowania, słów „w terminie 30 dni od dnia wyboru”. Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, dokonał kontroli części obecnego brzmienia art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji za wyjątkiem dodanych ustawą z 19 listopada 2015 r., słów „w terminie 30 dni od dnia wyboru”, które dotyczą terminu złożenia ślubowania. Problemem konstytucyjnym, który nie został oceniony w powołanym wyroku i pozostaje do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, jest więc kwestia, czy wprowadzony ustawą z 19 listopada 2015 r. do art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. trzydziestodniowy termin założenia przed Prezydentem RP ślubowania przez osobę wybraną na stanowisko sędziego TK jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Ocena zgodności zmiany art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. dokonanej ustawą z 19 listopada 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.3.1. Art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r., przewiduje, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta ślubowanie „w terminie 30 dni od dnia wyboru”. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z wyrokiem z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, w którym Trybunał orzekł, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił przy tym, że zwłoka z przyjęciem ślubowania nie może być uzasadniana zarzutem wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy o TK z 2015 r. powinien bowiem przybrać formę wniosku o kontrolę konstytucyjną tej ustawy. Konstytucja nie przyznaje Prezydentowi kompetencji do ostatecznego rozstrzygania o hierarchicznej zgodności norm. W razie wątpliwości dotyczących takiej zgodności Prezydent powinien wystąpić z wnioskiem do Trybunału o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją.

5.3.2. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie zauważał, że *communis opinio* nauki prawa konstytucyjnego stanowi pogląd mówiący, że organ państwa może działać tylko wtedy, gdy prawo mu na to zezwala. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych, np. w drodze wykładni celowościowej, nie może wchodzić w rachubę (zob. uchwała TK z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994 r., poz. 23; wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116). Zdaniem Trybunału z zasady legalizmu i z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził. Tym bardziej takiego zamiaru nie

można przypisywać ustrojodawcy, który w art. 194 ust. 1 Konstytucji – inaczej niż w innych postanowieniach normujących wybór członków konstytucyjnych organów kolegialnych – statuuje w procedurze wybierania sędziów Trybunału udział jedynie Sejmu.

Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta, który powinien swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Sfera aktywności Prezydenta związana z realizacją normy wynikającej z art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. uwarunkowana jest ściśle zarówno brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 126 ust. 1 Konstytucji. W taki sposób Prezydent realizuje powierzoną mu kompetencję ustawową, zapewniając jednocześnie ciągłość władzy sądowniczej.

Przyjęcie wykładni, że z art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. wynika możliwość odmowy przyjęcia przez Prezydenta ślubowania, do złożenia którego jest gotowy sędzia TK wybrany przez Sejm, mogłoby skutkować uniemożliwieniem rozpoznawania przez Trybunał spraw w pełnym składzie. Byłoby to sprzeczne między innymi z konstytucyjnym określeniem kompetencji Trybunału dotyczących samego Prezydenta, tj. z określeniem w Konstytucji zakresu spraw, które Trybunał powinien rozpoznać. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. Trybunał rozpoznaje wniosek Marszałka Sejmu niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od jego złożenia art. 117 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.). W pełnym składzie rozpoznawane są również m.in. sprawy dotyczące zgodności z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją (art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o TK z 2015 r.), a także sprawy dotyczące zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o TK z 2015 r.).

Trybunał w wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, podkreślił, że naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu jest działanie ustawodawcy, które powoduje przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego. Taki skutek faktycznie występowałby również w następstwie działania Prezydenta, który odmawiałby przyjęcia ślubowania od sędziów Trybunału wybranych na miejsca sędziów, których kadencja wygasła, w takiej skali, że Trybunał nie byłby w stanie orzekać w sprawach, które rozpoznawane są w pełnym jego składzie. Takie zaniechanie uniemożliwiłoby tym sędziom sprawowanie czynności jurysdykcyjnych i uczestniczenie w wydawaniu orzeczeń w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał.

Na marginesie można wskazać, że Trybunał w wyroku z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63, badając „kompetencje nominacyjne Prezydenta w zakresie szeroko rozumianej władzy sądowniczej”, odnosił je nie do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, lecz sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego, wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, stanowisko mówiące, że Prezydent ma w świetle art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. kompetencję do odmowy przyjęcia ślubowania, a tym samym nieuzupełnienia składu Trybunału o osobę wybraną przez Sejm, w powiązaniu ze sztywnym określeniem terminu końcowego kadencji sędziego (tj. terminu zwolnienia się miejsca w składzie Trybunału), stałoby także w sprzeczności z samą ustawą o TK z 2015 r. Art. 17 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. stanowi, że Sejm wybiera sędziów TK bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast art. 20 ustawy o TK z 2015 r. przewiduje, że jeżeli głosowanie Sejmu nie zostało zakończone „wyborem sędziego Trybunału”, to zgłaszani są nowi kandydaci na sędziego. Tym samym przez wybór sędziego TK rozumiany jest pozytywny rezultat głosowania Sejmu, które nie jest traktowane jako element procedury, w której współuczestniczy Prezydent.

5.3.3. Wprowadzony ustawą z 19 listopada 2015 r. trzydziestodniowy termin złożenia ślubowania narusza zasadę, że wybrany przez Sejm sędzia TK powinien mieć możliwość złożenia ślubowania niezwłocznie po wyborze. Taka możliwość powinna zostać więc stworzona niezwłocznie przez Prezydenta. Zaskarżony art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. należy odczytywać w powiązaniu z przepisem, który wprowadza swego rodzaju sankcję za niezłożenie ślubowania. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. „[o]dmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”, co z kolei w świetle art. 36 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. oznacza wygaśnięcie mandatu sędziego. Identyczne brzmienie miał art. 5 ust. 6 ustawy o TK z 1997 r. Tak daleko idący skutek (*de facto* utraty stanowiska sędziego TK) wiąże ustawodawca z zachowaniem sędziego wybranego przez Sejm, które polega na odmowie złożenia ślubowania.

Jeżeli normy prawne nie przewidują wyraźnie danej kompetencji określonego organu państwowego, na przykład decydowania o wyborze sędziów TK w sposób negatywny, tj. przez odmowę przyjęcia ślubowania,

kompetencji tej nie należy domniemywać. Prezydent, przyjmując niezwłocznie ślubowanie od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału, nie blokuje pożądanego przez ustrojodawcę rezultatu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji orzeczniczej. Zaskarżony przepis wprowadza natomiast taką możliwość w pewnym zakresie czasowym, a tym samym przyznaje Prezydentowi kompetencję do współuczestniczenia w procedurze obsadzania składu Trybunału, co stoi w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.3.4. Podsumowując, Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. Ustawodawca, uszczegóławiając procedurę wyboru sędziów Trybunału, pozostaje związany zasadami wynikającymi z Konstytucji, w tym z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego to Sejm wybiera sędziów Trybunału. Ustawodawca nie może powierzyć wyboru innemu organowi państwa ani wprowadzać rozwiązań, które umożliwiałyby przenoszenie kompetencji do ustalenia składu Trybunału z Sejmu na inny organ władzy publicznej. Art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. wyraża normę kompetencyjną, która nakłada na Prezydenta obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego TK, który został wybrany przez Sejm. Przyjęcie poglądu przyznającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy, obok Sejmu, organ współdecydujący o obsadzie personalnej Trybunału. Takie rozumienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. nie miałyby podstawy w żadnym postanowieniu Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut niezgodności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 EKPC.

6.1. Przedmiot zaskarżenia.

6.1.1. Grupa posłów i Prezes SN wnieśli o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Prezes SN wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny także z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC). Argumentacja Prezesa SN odnosząca się do naruszenia EKPC ma ogólny charakter, toteż Trybunał skoncentrował się w tym miejscu na argumentach natury konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r.: „Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”. W uzasadnieniu projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. (poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 12/VIII kadencja Sejmu) wskazano, że „[z]godnie z art. 194 Konstytucji, sędziów Trybunału wybiera Sejm. Konstytucja jak i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie określają jednak momentu rozpoczęcia kadencji. Taki brak jest poddawany krytyce doktryny. W praktyce polskiej demokracji (m.in. Prezydent RP), bieg kadencji rozpoczyna się w momencie złożenia ślubowania. Wprowadzenie do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym terminu rozpoczęcia kadencji przez sędziego Trybunału opartego o moment ślubowania będzie normatywnym uporządkowaniem sytuacji odnośnie sędziów Trybunału i wyjściem naprzeciw postulatowi doktryny (...)”. W uzasadnieniu nie wskazano przy tym przykładów takich sytuacji w praktyce kształtowania składu Trybunału w ostatnich dekadach, w których występowałyby wątpliwości dotyczące początku biegu kadencji sędziego TK, które mogłyby uzasadniać wprowadzenie, odmiennego niż uwzględnianego dotychczas w praktyce, rozwiązania zawartego w zaskarżonym przepisie.

6.1.2. W ocenie grupy posłów i Prezesa SN art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z – cytowanym wyżej – art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ingeruje w konstytucyjnie zastrzeżoną kompetencję Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału oraz kształtuje długość kadencji sędziów Trybunału. Zdaniem wnioskodawcy w świetle zmienionego przepisu Prezydent staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Prezydent, odmawiając zaprzysiężenia sędziego lub odwołując odebranie ślubowania, może bezpośrednio wpływać na możliwość sprawowania mandatu przez wybranego sędziego TK, a tym samym na skład Trybunału. Regulacja o takiej treści jest, zdaniem grupy posłów, niewątpliwie sprzeczna z gwarancją wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Prezes SN podkreślił ponadto, iż konsekwencją przyjęcia, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta ślubowanie w terminie trzydziestu dni od dnia wyboru, jest uzależnienie wyboru dokonanego przez Sejm od akceptacji udzielanej przez Prezydenta. Prezes SN stwierdził również, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. narusza wyrażoną w art. 10 Konstytucji, zasadę, że urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zarzucił

też, że kwestionowany przepis narusza istotny zakres kreacyjnej władzy Sejmu polegającej na dokonywaniu wyboru sędziów Trybunału, który jest jednym z gwarantów prawa do sądu wysłowionego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jako prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prezes SN dodał, że Trybunał, który byłby złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta, traciłby te właściwości, a tym samym kwestionowany we wniosku przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, w myśl którego sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Kwestionowany przepis, zdaniem Prezesa SN, jest niezgodny także z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż – stanowiąc, że złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału – powoduje, że w praktyce sędzia TK jest usuwalny. Zaskarżony przepis, pozostawiający Prezydentowi RP możliwość zaniechania przyjęcia ślubowania od sędziego TK w terminie 30 dni od dnia wyboru, pozwala bowiem na usunięcie sędziego z urzędu.

6.1.3. Problemem konstytucyjnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pytanie, czy rozwiązanie polegające na tym, że kadencja sędziego TK biegnie od momentu złożenia ślubowania wobec Prezydenta, jest zgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, regulującym wybór sędziego Trybunału, w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, tj. konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz, zasadą prawa do sądu, zasadą niezawisłości i niezależności władzy sądowniczej oraz zasadą nieusuwalności sędziego.

6.2. Zmiany składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego.

6.2.1. Między sposobami kształtowania składu osobowego konstytucyjnych organów kolegialnych występują różnice. Trybunał w wyroku z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95), zauważył, że „[a]naliza Konstytucji prowadzi do wniosku, że zarówno regulacje dotyczące kadencji całych organów kolegialnych, jak i kadencji indywidualnych osób wchodzących w ich skład nie są ukształtowane według jednego schematu. Właściwie każdy nie pochodzący z wyborów powszechnych konstytucyjny organ kolegialny powoływany jest w odmienny sposób. Niewątpliwie wśród czynników, które miały na to wpływ wymienić należy różną pozycję ustrojową i funkcje poszczególnych organów, co uzasadnia także zróżnicowanie przez ustrojodawcę stopnia szczegółowości przepisów dotyczących aspektów instytucjonalnych owych organów”. Odmienny model przyjął ustrojodawca na przykład w odniesieniu do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, bowiem w świetle art. 214 ust. 1 Konstytucji kompetencję powoływania członków tego organu kolegialnego powierzono Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP, a zgodnie z art. 215 Konstytucji „[z]asady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa”. Konstytucja pozostawiała w tym wypadku ustawodawcy dużą swobodę określenia sposobu powoływania tego organu kolegialnego, w tym sposobu, w jaki Sejm, Senat i Prezydent uczestniczą w formułowaniu składu personalnego Rady.

6.2.2. Konstytucja szczegółowo normuje skład Trybunału Konstytucyjnego oraz wybór sędziów TK i nie pozostawia ustawodawcy szerokiego zakresu swobody do dookreślenia sposobu powoływania składu Trybunału (wyboru członków tego organu kolegialnego). Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji w skład Trybunału wchodzi 15 sędziów. Są oni wybierani indywidualnie przez Sejm na 9 lat, przy czym ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził, który organ państwowy jest uprawniony do wybierania sędziów TK, a także ich liczbę. Jednym z celów ustrojodawcy było też wykluczenie dopuszczalności łącznego głosowania na listę kilku kandydatów na sędziów (zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XXV, s. 12). W odniesieniu do sędziów TK Konstytucja przyjmuje więc konstrukcję kadencji zindywidualizowanej, jednokrotnej i mającej ściśle określony okres.

Jak wcześniej podkreślił Trybunał, z zasady legalizmu i z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiar, którego nie wyraził. Tym bardziej takiego zamiaru nie można przypisywać nie ustawodawcy, lecz ustrojodawcy, który w art. 194 ust. 1 Konstytucji – inaczej niż w innych postanowieniach normujących wybór członków konstytucyjnych organów kolegialnych – statuuje udział jedynie Sejmu w procedurze wybierania sędziów Trybunału.

6.2.3. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Trybunał podkreślił, że rola Prezydenta w szeroko rozumianej procedurze powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego jest podporządkowana w swej istocie skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Trybunał podkreślił, że udział Prezydenta w procedurze zmierzającej do rozpoczęcia urzędowania nowo wybranego sędziego TK, który został przewidziany w ustawie o TK z 2015 r., nie może być utożsamiany z kompetencją głowy państwa do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 Konstytucji. Prezydent nie rozpatruje bowiem wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, a jedynie – ze względów uosabiania majestatu państwa – podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi. Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek

Prezydenta niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał nie podważył – co do zasady – możliwości takiego ukształtowania treści ustawy o TK z 2015 r., aby sędzia Trybunału składał ślubowanie sędziowskie wobec Prezydenta, a nie np. wobec Sejmu, który go wybrał, bądź wobec Marszałka Sejmu. Uznał natomiast, że uniemożliwienie niezwłocznego złożenia ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie urzędowania przez sędziego TK wybranego przez Sejm, stałoby w sprzeczności z kompetencją przyznaną Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojową rolą Prezydenta. W doktrynie zauważa się, że „Prezydent może i powinien odebrać ślubowanie od nowo wybranego sędziego w pierwszym dniu dopuszczalności urzędowania, co pokrywa się z pierwszym dniem dziewięcioletniej kadencji” (zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 103).

6.2.4. Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. bieg kadencji sędziego TK rozpoczyna się wraz ze złożeniem ślubowania. Zaskarżony przepis modyfikuje sposób liczenia początku biegu kadencji sędziego TK w stosunku do przyjmowanego obecnie. Zgodnie z utrwaloną praktyką organów państwa kadencja sędziego TK biegnie od dnia ich wyboru przez Sejm, chyba że stanowisko, na które został on wybrany, jest jeszcze obsadzone. W tym ostatnim wypadku kadencja rozpoczyna się wraz ze zwolnieniem stanowiska przez sędziego, którego kadencja dobiegła końca. Kadencja nie może rozpocząć się wcześniej niż kończy się kadencja sędziego, którego następcę wybiera Sejm, ponieważ skutkowałoby to przekroczeniem górnej liczby członków Trybunału, którą statuuje art. 194 ust. 1 Konstytucji (zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego...*, s. 102-103).

Złożenie ślubowania po upływie kilkutygodniowego okresu oczekiwania na możliwość złożenia ślubowania przed Prezydentem RP (co miało miejsce na przykład w 2006 r.) nie oznaczało w dotychczasowej praktyce przesunięcia daty rozpoczęcia kadencji sędziów TK względem daty dokonania ich wyboru przez Sejm (czego konsekwencją był upływ kadencji przypadający na przykład w 2015 r.).

6.3. Ocena zgodności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6.3.1. Trybunał podzielił sformułowany przez wnioskodawców zarzut niekonstytucyjności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. Rozwiązanie polegające na uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego TK wybranego przez władzę ustawodawczą (Sejm) od złożenia przez niego ślubowania oznaczałoby opóźnienie liczenia początku biegu kadencji, a ponadto pośrednie włączenie Prezydenta w tryb wyborczy sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze jedynie udział Sejmu. Kluczowe znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy ma art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat (...)”.

Organy władzy państwowej, mając na względzie ustaloną praktykę zgodną z art. 194 ust. 1 Konstytucji, jako początek biegu dziewięcioletniej kadencji przyjmowały dotychczas nie dzień złożenia ślubowania, a dzień wyboru sędziego TK przez Sejm albo późniejszy dzień zwolnienia się stanowiska, na które wybór był dokonany. Jeżeli sędzia jest wybierany przez Sejm przed zwolnieniem się miejsca sędziowskiego w składzie Trybunału, kadencja rozpoczyna się po upływie kadencji zastępowanego sędziego. Jeżeli natomiast sędzia jest wybierany przez Sejm po zwolnieniu się danego miejsca sędziowskiego, kadencja rozpoczyna się wraz z wyborem.

6.3.2. Art. 194 ust. 1 Konstytucji należy interpretować w niniejszej sprawie w związku ze wskazanymi przez Prezesa SN ogólniejszymi zasadami konstytucyjnymi. Powyższy praktyczny skutek zaskarżonego przepisu ingerowałby w art. 10 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) i władzy sądowniczej (sądy i trybunały), oraz w art. 173 Konstytucji, w świetle którego sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zachwianie podziału i równowagi władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej miałyby miejsce, gdyby Prezydent mógł na podstawie ustawy zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm w zgodzie z Konstytucją, a tym samym zyskiwałby podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, co godziłoby w podstawy ustroju podziału władz ustanowione w art. 10 Konstytucji. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć istotnego zakresu danej władzy, która w odniesieniu do Sejmu wynika z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Takie zakłócenie występowałoby również, gdyby Prezydent mógł wpływać, przez wyznaczanie terminu ślubowania, na początek biegu kadencji sędziego TK.

Ponadto, art. 173 Konstytucji jednoznacznie oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. Trzeba podzielić spostrzeżenie Prezesa SN, że zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Natomiast zasada nieusuwalności sędziów TK wybranych przez Sejm jest konieczna dla zagwarantowania, statutowanej w art. 195 ust. 1 Konstytucji, zasady

mówiącej, że sędziowie TK są w sprawowaniu swojego urzędu niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. W świetle art. 36 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje wyłącznie w wypadkach: śmierci sędziego, zrzeczenia się urzędu, skazania sędziego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe bądź prawomocnego orzeczenia o złożeniu sędziego Trybunału z urzędu.

6.3.3. Podsumowując, rozwiązanie polegające na uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego TK wybranego przez władzę ustawodawczą (dokładniej – Sejm) od złożenia przez niego ślubowania, do czego niezbędne jest przyjęcie ślubowania przez Prezydenta RP (władzę wykonawczą), oznaczałoby pośrednie włączenie władzy wykonawczej w proces konstytuowania się składu Trybunału i opóźnienie liczenia początku biegu kadencji w stosunku do rozwiązania dotychczas przyjmowanego w praktyce na tle Konstytucji, co stałoby w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 197 Konstytucji ustawa ma określać organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Zadaniem ustawodawcy jest, w razie potrzeby, doprecyzowanie konstytucyjnych zasad regulujących, w miarę dokładnie, status Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca zwykły nie może natomiast modyfikować postanowień konstytucyjnych. Zaskarżony przepis ustawy tymczasem w pośredni sposób włącza Prezydenta w szeroko rozumiany tryb obsadzania stanowiska sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze wyboru sędziego TK jedynie udział Sejmu.

Trybunał uznał, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

7. Zakresowa niekonstytucyjność art. 137a ustawy o TK z 2015 r.

7.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był również art. 137a ustawy o TK z 2015 r., który ma następującą treść: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu”. Należy wyjaśnić, że w tym ostatnim przepisie jest mowa o wniosku „w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK”. Art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. wskazuje organ, do którego wniosek taki należy złożyć oraz termin jego złożenia. Zgodnie z treścią tego przepisu nadaną mu przez ustawę z 19 listopada 2015 r., która weszła w życie 5 grudnia 2015 r., wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK składa się do Marszałka Sejmu 30 dni przed dniem upływu kadencji sędziego TK.

Art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. był już przedmiotem kontroli TK, przy czym w brzmieniu wówczas badanym przewidywał on 3-miesięczny termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, TK stwierdził, że przepis ten jest zgodny z art. 112 Konstytucji. W tej sprawie wnioskodawcy zarzucili, że problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materią regulaminową i nie może być normowana w ustawie o TK. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału miałby być – według grupy posłów – elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc dotyczy kwestii, które w art. 112 Konstytucji zostały odesłane do regulaminu Sejmu. TK zarzutu tego nie podzielił, uznając, że procedura wyboru sędziego TK nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów, a terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa. Stąd też to na ustawodawcy spoczywa powinność unormowania problematyki terminu zgłoszenia kandydatury sędziego w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego. W ten sposób w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, TK przesądził, że termin na zgłoszenie kandydatów na sędziów TK z uwagi na jego gwarancyjny charakter powinien wynikać z ustawy, a nie regulaminu Sejmu.

Art. 137a ustawy o TK z 2015 r., który jest przedmiotem kontroli w tej sprawie, modyfikował termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK wskazany w art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. Ów zmodyfikowany termin wynosił 7 dni i był liczony od dnia wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r., tj. od 5 grudnia 2015 r.

7.2. Warunkiem dopuszczalności orzekania w kwestii zgodności z Konstytucją art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest określenie zakresu jego zastosowania. W tej materii podstawowe znaczenie mają ustalenia dokonane przez Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, w odniesieniu do art. 137 ustawy o TK z 2015 r., który wprowadzał 30-dniowy termin liczony od dnia wejścia w życie ustawy o TK, tj. od 30 sierpnia 2015 r., na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK w wypadku sędziów TK, których kadencja upływa

w 2015 r. TK orzekł, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Z wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, wynika zatem bezspornie, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. swoim zakresem przedmiotowym obejmował wybór pięciu sędziów TK w miejsce sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r. Do momentu ogłoszenia wyroku TK przepis ten cieszył się domniemaniem zgodności z Konstytucją. Domniemanie takie przysługiwało mu zarówno wtedy, gdy 8 października 2015 r. dokonano wyboru pięciu sędziów TK, jak również wtedy, gdy 19 listopada 2015 r. uchwalono ustawę zaskarżoną w ramach niniejszego postępowania. Nie ma przy tym znaczenia, że art. 1 pkt 5 tej ustawy uchylił wspomniany art. 137 ustawy o TK z 2015 r., ponieważ i tak zakres zastosowania tego przepisu wyczerpał się 8 października 2015 r., kiedy to został dokonany wspomniany wybór pięciu sędziów TK. Wprowadzenie ustawą z 19 listopada 2015 r. przepisu regulującego procedurę wyboru następnych pięciu sędziów TK stworzyło prawną możliwość obsadzenia w 2015 r. stanowisk sędziowskich w TK w liczbie większej niż przewiduje to art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że TK składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat.

Oceniając konstytucyjność art. 137a ustawy o TK z 2015 r. z tego punktu widzenia, należy wziąć jednak pod uwagę również jeszcze jedno zdarzenie, które miało miejsce przed dniem rozpoznania niniejszej sprawy. We wspomnianym wcześniej wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, domniemanie konstytucyjności przysługujące art. 137 ustawy o TK z 2015 r. zostało potwierdzone w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. oraz obalone w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r. Potwierdzenie przez TK domniemania zgodności art. 137 ustawy o TK z Konstytucją ma ten skutek, że owo domniemanie w chwili obecnej jest wiążące dla wszystkich organów państwa. To oznacza, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego TK w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji. Skoro bowiem w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, TK potwierdził zgodność z Konstytucją art. 137 ustawy o TK z 2015 r. jako podstawy prawnej wyboru trzech sędziów w miejsce sędziów, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r. i którzy zostali wybrani przez Sejm VII kadencji, to ponowny wybór tych sędziów przez Sejm VIII kadencji w oparciu o inny przepis (konkretnie: badany art. 137a ustawy o TK z 2015 r.) musiałby spowodować zwiększenie liczby sędziów zasiadających w TK do 18.

Rację ma zatem Prokurator Generalny, podnosząc, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. otwiera drogę do „sprzecznego z postanowieniami Konstytucji zwiększenia liczby sędziów. Tylko wybór dwóch sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja upływa w czasie VIII kadencji Sejmu, a zatem kadencji bieżącej, można uznać w świetle tego przepisu za dopuszczalny” (s. 45-46 pisma Prokuratora Generalnego z 4 grudnia 2015 r.).

7.3. Za nieadekwatne wzorce kontroli art. 137a ustawy o TK uznano art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP). Wszystkie te przepisy dotyczą bowiem ochrony praw jednostki w ramach postępowania przed sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości oraz statusu sędziów orzekających w tych sądach. TK nie jest sądem w rozumieniu tych przepisów i nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Przepisy te nie mogły zatem znaleźć zastosowania do oceny uregulowań przyjętych w ustawie z 19 listopada 2015 r.

8. Zarzut niezgodności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji.

8.1. Problem wygaszenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejny z postawionych przez wnioskodawców zarzutów dotyczy zgodności z Konstytucją art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Zaskarżony przepis stanowi, że „Kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”.

8.1.1. W ocenie Rzecznika art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji. W kontekście przywołanych wzorców kontroli Rzecznik sformułował przede wszystkim zarzut związany z naruszeniem zasady określoności – jego zdaniem art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niejasny i tworzy stan niepewności prawnej co do dalszego piastowania mandatu czynnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa tego organu. Jednocześnie RPO wskazał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. dotyczy kluczowych zagadnień natury ustrojowej, tj. sfery niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Jego zdaniem

„postępującemu (...) w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawcy nie wolno zmieniać konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów oraz (...) niezależności (...) trybunałów” (s. 30 i 31 wniosku). Rzecznik nawiązał w ten sposób do swych wcześniejszych rozważań, wskazując, że „Szersza argumentacja w tym zakresie została przedstawiona w uzasadnieniu zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (s. 31 wniosku). Argumentacja ta koncentruje się wokół art. 45 ust. 1 Konstytucji, interpretowanego w kontekście regulacji zawartych w rozdziale VIII Konstytucji. Rzecznik nawiązał do poglądu, że „(...) do Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów należy odnieść generalnie te wszystkie ustalenia samego Trybunału, które dotyczą podstaw ustrojowych niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Chodzi zarówno o przepisy konstytucyjne, jak i standardy prawnomiędzynarodowe, w tym wynikające z art. 6 europejskiej Konwencji. Oczywiście granicą będą wyraźne przepisy Konstytucji, które ze względu na specyfikę Trybunału, wprost modyfikują w odniesieniu do tego organu, ogóle przepisy konstytucyjne dotyczące sądów i sędziów” (M. Zubik, *Status prawny sędziego...*, s. 112-113).

Ponadto Rzecznik zarzucił kwestionowanej regulacji niezgodność z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 MPPOiP. W ocenie Rzecznika ustawodawca wygaszając kadencje dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, naruszył międzynarodowe standardy niezawisłości sędziowskiej, jak również w sposób arbitralny pozbawił Prezesa i Wiceprezesa TK prawa do służby publicznej.

8.1.2. Z kolei grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji. We wniosku zaakcentowano incydentalny charakter zaskarżonego przepisu – zdaniem wnioskodawcy art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. nie ma charakteru normy generalno-abstrakcyjnej i stanowi rozstrzygnięcie wydane w indywidualnej sprawie sędziów Trybunału sprawujących funkcję Prezesa i Wiceprezesa. W ocenie wnioskodawcy uchwalenie przez Sejm takiego przepisu narusza zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, *lex retro non agit* oraz proporcjonalności, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca zarzucił, że zaskarżona regulacja godzi w art. 7 Konstytucji, gdyż Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji do uchwalenia przepisu o takiej treści. Zdaniem grupy posłów „ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK, organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, prawodawca naruszył zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji)”.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 10 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że uchwalenie normy o charakterze indywidualnym i konkretnym, regulującej czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału sprawujących obecnie swoje funkcje, stanowi nieuprawnione wkroczenie przez władzę ustawodawczą w kompetencje innych organów państwa. Takie działanie zostało przez nich uznane za rażące naruszenie przez ustawodawcę zasady trójpodziału władzy.

8.2. Niejasność przepisu.

Ocena przedstawionych powyżej zarzutów wymaga ustalenia treści normatywnej art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Mając na względzie tę treść oraz biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu ustawy, Trybunał podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym zaskarżony przepis budzi poważne wątpliwości interpretacyjne.

8.2.1. W świetle obowiązujących dotychczas regulacji ustawowych w odniesieniu do sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie wprowadzono kadencyjności – sędziowie TK powoływani na te stanowiska piastowali je przez pozostały okres przypadającej im kadencji sędziowskiej. Na ten brak kadencyjności wskazywali zresztą sami autorzy projektu ustawy o zmianie ustawy o TK, akcentując w uzasadnieniu, że „W obecnym stanie prawnym kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jest nieokreślona” i stanowi pochodną mandatu sędziego TK.

Skoro intencją ustawodawcy było dopiero wprowadzenie kadencyjności obu funkcji kierowniczych w Trybunale, powstaje pytanie, o wygaszeniu jakich „kadencji” jest mowa w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Na gruncie tej ustawy trudno przyjąć, że chodzi o urzędy Prezesa i Wiceprezesa TK, które, jak zaznaczał prawodawca, do tej pory nie miały charakteru kadencyjnego. Taka interpretacja pokazywałaby wewnętrzną sprzeczność postanowień zaskarżonej ustawy – nie można bowiem wygasić kadencji organu, którego nie cechuje kadencyjność. Sposób zredagowania art. 2 może w związku z tym rodzić pytanie o to, czy prawodawcy chodziło o „kadencję” rozumianą jako okres sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa, czy „kadencję” rozumianą jako okres sprawowania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez osoby piastujące te funkcje. Do przyjęcia tego ostatniego stanowiska skłania w szczególności dotychczasowy sposób posługiwania się przez prawodawcę pojęciem „kadencji”, odnoszonym do indywidualnie określonego, dziewięcioletniego okresu sprawowania mandatu przez sędziego TK (por. art. 12 ust. 2, art. 17 ust. 2, art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.).

W takim ujęciu „wygaszenie kadencji” oznaczałoby *de facto* odwołanie dwóch sędziów TK jeszcze przed zakończeniem ich okresu urzędowania jako sędziów TK. Oparcie się przez Trybunał na takiej wykładni art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. już *prima facie* prowadziłoby do rezultatów niemożliwych do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami odnoszącymi się do zasady nieusuwalności sędziów i zasady niezależności sądów i trybunałów. Ustawodawca, odwołując w ten sposób sędziów TK przed zakończeniem ich okresu urzędowania, naruszyłby w sposób ewidentny art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.2.2. W związku z powyższym Trybunał nawiązał do uzasadnienia projektu ustawy i przyjął, że prawodawca, regulując wygaszenie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK, zamierzał osiągnąć cel zbliżony do tego, jaki przyświecał mu w art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1167). Tym samym Trybunał oparł się na założeniu, zgodnie z którym rozwiązanie zawarte w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. miało na celu wyłącznie skrócenie okresu piastowania przez dwóch sędziów TK funkcji Prezesa i Wiceprezesa, nie zaś – pozbawienie każdego z tych sędziów mandatu czynnego sędziego TK. Oparcie się na takim sposobie interpretacji pojęcia „kadencji” nie usuwa jednak wszystkich wątpliwości, na jakie wskazywali wnioskodawcy, kwestionując zgodność z Konstytucją analizowanego przepisu. Zakładając, że *ratio legis* art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. stanowiło takie właśnie skrócenie okresu piastowania funkcji kierowniczych w TK, Trybunał uczynił pozostałe zarzuty przedmiotem dalszych analiz, konfrontując argumentację wnioskodawców z założeniami co do konstytucyjnego statusu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

8.3. Pozycja ustrojowa Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

8.3.1. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, iż „Zasady określające kształtowanie składu osobowego wskazują, że istotną przesłanką przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań konstytucyjnych jest dążenie do takiego ukształtowania mechanizmu powoływania i odnowy składu osobowego trybunału, aby zapewniał on w sposób efektywny niezależność tego organu od innych konstytucyjnych ogniw aparatu państwowego i gwarantował bezstronność postępowania oraz orzeczeń (...). Realizacji zasady niezawisłości i bezstronności trybunału konstytucyjnego służą także wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania tego organu. Konstytucyjne przepisy odnoszące się do tych kwestii, są ze zrozumiałych względów nader lapidarne (...). Przepisy rangi konstytucyjnej ograniczają się najczęściej do określenia sposobu powoływania organu kierowniczego w postaci prezesa i ewentualnie także wiceprezesa tego organu. Świadczy to o znaczeniu, jakie przywiązuje się do obsady tych stanowisk. Wynika to, jak należy sądzić, nie tyle z roli jaką odgrywa prezes w procesie wewnętrznego funkcjonowania trybunału, aczkolwiek i tego nie należy lekceważyć, ile z pozycji trybunału konstytucyjnego w systemie najwyższych, konstytucyjnych organów państwa” (E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 84-85).

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego był w związku z tym m.in. sposób obsadzania funkcji kierowniczych w sądach konstytucyjnych, działających w Europie Zachodniej. W szczególności dostrzeżono, że sposób obsadzania tych funkcji zwykle opierał się na przyjęciu jednego z dwóch modeli. W pierwszym – dochodziło do nominacji prezesa (i – ewentualnie – wiceprezesa) przez organ zewnętrzny względem sądu konstytucyjnego. W państwach przyjmujących to rozwiązanie kadencja prezesa wynikała każdorazowo z okresu, jaki pozostawał sędziemu do upływu kadencji czynnego członka sądu konstytucyjnego lub osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego. Okres piastowania funkcji prezesa nie był więc określany w sposób sztywny. W drugim modelu – to sąd konstytucyjny wybierał swojego prezesa, w związku z czym jego kadencja była określana w sposób sztywny i obejmowała okres krótszy niż kadencja sędziego sądu konstytucyjnego. Jednocześnie w modelu tym przy obsadzaniu funkcji kierowniczych w sądzie konstytucyjnym dopuszczano reelekcję (por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 127-128; E. Zwierzchowski, *Sądownictwo...*, s. 86-87). Wydaje się, że wykształcenie obu modeli odzwierciedlało potrzebę zapewnienia niezależności i autonomii sądu konstytucyjnego względem pozostałych organów władzy.

8.3.2. Polski ustrojodawca, powierzając prawo do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK głowie państwa, zdaje się nawiązywać do pierwszego z opisanych wyżej rozwiązań modelowych. Sposób obsadzania stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wyznacza przede wszystkim art. 194 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym są oni powoływani przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustrojodawca przesądził również, że akt powołania nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji).

8.4. Kadencja Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

8.4.1. W doktrynie prawa konstytucyjnego, odwołując się do przywołanych powyżej norm, podnosi się, że „W odróżnieniu od rozwiązań dotyczących SN i NSA, urzędy prezesa i wiceprezesa TK nie mają charakteru kadencyjnego. Oznacza to, że są oni powoływani na cały okres ich pozostającej kadencji sędziowskiej. Nie ma zakazu, by ustawa zwykła ustanowiła krótszą (np. trzyletnią) kadencję prezesa i wiceprezesa (co rozważano w toku prac nad ustawą o TK z 1997 r.)” (L. Garlicki, uwagi do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 11). Innymi słowy, formułując takie stanowisko, przedstawiciele doktryny posługują się pojęciem „kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK” w takim znaczeniu, jakie nadaje mu model oparty na sztywnym określeniu okresu, w którym dany sędzia TK wybrany przez sąd konstytucyjny ma sprawować funkcję kierowniczą. W ten sposób przedstawiciele doktryny akcentują, że tak rozumianej, sztywnej kadencji ustrojodawca nie ustanowił. Jednocześnie próbę wprowadzenia tak pojmowanej kadencji podjęto, uchwalając ustawę z 19 listopada 2015 r. Prawodawca przyjął wówczas rozwiązanie, zgodnie z którym funkcja Prezesa TK miała charakter kadencyjny, przy czym długość tej kadencji byłaby wyznaczona w sposób sztywny i obejmowała okres trzech lat (por. art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r.).

Opisane powyżej okoliczności nie mogą jednak prowadzić do wniosku, że skoro do tej pory urzędów Prezesa i Wiceprezesa TK nie charakteryzowała tak pojmowana kadencyjność, to objęcie ww. funkcji w następstwie powołania przez Prezydenta RP nie było w żaden sposób zdeterminowane „czasowo” przez przepisy Konstytucji.

Faktycznie bowiem okres sprawowania danej funkcji kierowniczej przez sędziego TK zależał od czasu, jaki pozostawał osobie wybranej do końca jej kadencji jako sędziego TK. W tym sensie o długości sprawowania funkcji kierowniczej przesądzały przede wszystkim dwie okoliczności – 1) zasada kadencyjności urzędu sędziego TK, oznaczająca, że trwanie tego urzędu zostaje z góry wyznaczone sztywnym, dziewięcioletnim okresem, 2) akt powołania na urząd Prezesa (Wiceprezesa) TK konkretnej osoby, co do której znany był moment objęcia mandatu sędziego TK i moment zakończenia kadencji sędziego TK. Innymi słowy, okres ten, jakkolwiek nie został określony w sposób sztywny przez wskazanie liczby lat, na przestrzeni których piastuje się dany urząd (Prezesa bądź Wiceprezesa), był jednak zdeterminowany konstytucyjnie – każdorazowo w momencie obsadzenia tych funkcji można było przewidzieć, przez ile lat (bądź miesięcy) dana osoba może ją sprawować.

W ten sposób w oparciu o przepisy Konstytucji i konkretno-indywidualny akt Prezydenta można było ustalić okres sprawowania funkcji przez Prezesa i Wiceprezesa TK. Przyjęcie takiego rozwiązania powodowało, że ustawodawca nie musiał posługiwać się pojęciem kadencji tych organów, w związku z czym konsekwentnie odwoływał się do pojęcia kadencji sędziego TK. Stan ten zmienił się jednak w związku z wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. i wprowadzeniem sztywnej trzyletniej kadencji Prezesa TK.

8.4.2. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do wcześniej wyrażonego stanowiska, przyjmuje, że ustawodawca może odejść od przyjętego rozwiązania modelowego i w sposób sztywny przesądzić o długości kadencji Prezesa bądź Wiceprezesa TK. Kwestia ta nie jest jednak przedmiotem szczegółowej oceny Trybunału w niniejszej sprawie. Wnioskodawcy nie sformułowali merytorycznych zarzutów co do sposobu uregulowania kadencji ww. organów w ustawie z 19 listopada 2015 r., w związku z czym pozostaje ona poza zakresem dalszych rozważań Trybunału.

8.5. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału jest regulacja dotycząca wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wobec przepisu wprowadzającego ten mechanizm wnioskodawcy sformułowali szereg zarzutów o charakterze ustrojowym, wskazując m.in. na naruszenie przez ustawodawcę zasady podziału władzy i związanych z nią zasad: niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej. Problem konstytucyjny, jaki się w związku z tym zarysował, sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle regulacji konstytucyjnych prawodawca, wprowadzając kadencyjność funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, był uprawniony do odrębnego uregulowania sytuacji prawnej osób dotychczas piastujących te funkcje i *de facto* do skrócenia ich okresu urzędowania w drodze ustawy, czy też wprowadzenie przez niego zasady kadencyjności mogło wywołać jedynie skutek *pro futuro*.

8.6. Uzasadnienie wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia mechanizmu polegającego na wygaszeniu kadencji dotychczas urzędujących Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, autorzy projektu ustawy wskazywali na zbieżność tej regulacji z rozwiązaniem zawartym w jednej z ustaw nowelizujących ustawę o SN. Przywołane uzasadnienie, sprowadzające się wyłącznie do stwierdzenia, że „Rozwiązanie legislacyjne zawarte w art. 2 wzorowane jest na mechanizmie art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2015 r., poz. 1167)” (uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 12/VIII kadencja Sejmu) samo w sobie jest

nieprzekonujące i nie sposób wywieść z niego argumentów legitymujących wprowadzenie takiego mechanizmu do ustawy o TK z 2015 r.

Po pierwsze, wątpliwe wydaje się „wzorowanie się” przez prawodawcę na regulacji z ustawy o SN, a w szczególności jego zakres. Nawiązując do przywołanego mechanizmu, ustawodawca w ogóle nie uwzględnił okoliczności, na które zwracano uwagę w trakcie prac parlamentarnych nad zmianą ustawy o SN (por. stanowiska zajęte w opiniach do druku nr 3325/VII kadencja Sejmu przez Prokuratora Generalnego i Prezesa SN). Uwzględniając stanowisko opiniodawców, dokonano wówczas korekty pierwotnie proponowanego rozwiązania intertemporalnego i wygaszając kadencje dotychczasowych Prezesów SN, wydłużono okres dalszego sprawowania przez nich funkcji z sześciu miesięcy do roku. Tymczasem, normując tę kwestię w ustawie z 19 listopada 2015 r., prawodawca obrał przeciwny kierunek i przyjął zdecydowanie krótszy okres dalszego sprawowania funkcji przez Prezesa i Wiceprezesa TK. Okres ten wynosi trzy miesiące od wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. Wskazane odejście od rozwiązania zawartego w ustawie o SN, polegające na radykalnym skróceniu okresu przyjętego w „regulacji wzorcowej”, nie zostało przez ustawodawcę w żaden sposób uzasadnione, na co zwracał uwagę jeden z wnioskodawców.

Po drugie, ustawodawca, wzorując się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie o SN, w sposób aprioryczny przyjął, że podmioty objęte mechanizmami wygaszania kadencji są podmiotami o identycznie ukształtowanym statusie. Przyjęcie takiego założenia wymagałoby uzasadnienia, w którym uwzględniono by m.in. kontekst normatywny, jaki wyznaczają art. 144 ust. 3 pkt 21 i 23 Konstytucji oraz art. 194 ust. 2 Konstytucji. Nie przesądzając o trafności przyjętego przez prawodawcę założenia, należy podkreślić, że automatyczne przeszczepianie określonego mechanizmu z jednego aktu normatywnego do innego aktu normatywnego jest nieuprawnione.

Przytoczone powyżej okoliczności wskazują na to, że ustawodawca, wygaszając kadencje dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, w zasadzie nie zaprezentował uzasadnienia, które legitymowałoby przyjęte przez niego rozwiązanie.

8.7. Ocena zgodności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7 i art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.7.1. Oceniając rozwiązanie, polegające na wygaszeniu kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na to, że zarówno uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jak i uzasadnienie wniosku grupy posłów zawiera szereg argumentów kwestionujących zgodność art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władzy. Obaj wnioskodawcy podkreślają przy tym, że ustawodawca wkroczył w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) i w tym zakresie ich wnioski są względem siebie komplementarne. Grupa posłów upatruje naruszenia Konstytucji przede wszystkim w tym, że zaskarżony przepis stanowi rozstrzygnięcie wydane w indywidualnej sprawie sędziów Trybunału. Akcentując konstytucyjne zakotwiczenie pozycji Prezesa i Wiceprezesa TK (art. 194 ust. 2 Konstytucji), przywołuje wyrok, w którym Trybunał powiązał założenie stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z gwarancją niezależności całego organu. Nawiązanie przez wnioskodawcę do tego wyroku oznacza, że dostrzega on pewną analogię między wygaszeniem kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK a rozwiązaniami prowadzącymi do „natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania” (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06). Istnienie tej analogii potwierdza konkluzja wnioskodawcy, który stwierdza, że „ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK, organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, prawodawca naruszył zasadę legalizmu” (s. 24 uzasadnienia wniosku grupy posłów). Jakkolwiek wnioskodawca łączy swą argumentację z art. 7 Konstytucji, to w ocenie Trybunału nie budzi wątpliwości, że odnosi się ona przede wszystkim do zasady niezależności TK, stanowiącej konkretyzację zasady podziału władzy. Z kolei jednoznacznego naruszenia art. 10 Konstytucji grupa posłów upatruje we wkroczeniu przez władzę ustawodawczą w kompetencje innych organów władzy, polegającą na ustanowieniu normy o charakterze indywidualno-konkretnym, regulującej czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa sprawujących obecnie swoje funkcje.

Dopełnienie tej argumentacji można odnaleźć we wniosku Rzecznika, który rekonstruuje konstytucyjny standard niezależności Trybunału z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8.7.2. Trybunał Konstytucyjny, dzieląc stanowisko wnioskodawców, uznał, że zaskarżony przepis stanowi nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w sferę władzy sądowniczej i godzi w zasadę niezależności Trybunału względem innych władz, a w konsekwencji w zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji). Rozwiązania odnoszące się do statusu organów kierowniczych TK, a zwłaszcza do kształtowania ich kadencyjności, wiążą się bowiem ściśle z zasadą niezależności samego Trybunału. Niezależność ta zakłada przede wszystkim takie oddzielenie

organizacyjne i funkcjonalne Trybunału od organów innych władz, dzięki któremu zostaje mu zapewniona pełna samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Do kwestii kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK Trybunał odnosił się szerzej w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. W przywołanym rozstrzygnięciu Trybunał dostrzegł różnicę między kadencją sędziego, służącą głównie zapewnieniu mu niezawisłości, oraz konsekwencjami określenia kadencyjności pełnienia funkcji kierowniczej w organie władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał. Kadencja Prezesa lub Wiceprezesa ma przede wszystkim zapewniać efektywność kierowania zespołem ludzkim. Potencjalnie wypełnianie tej funkcji przez wiele lat, bez weryfikacji tego stanu rzeczy nawet przez Trybunał, może nieść ze sobą pewne zagrożenie. Niemniej jednak Trybunał dostrzegł w tym kontekście również inną okoliczność. Rotacyjny sposób zarządzania pracami TK pozostaje w ścisłym związku z ochroną niezależności Trybunału. Tak długo bowiem, jak w procedurę wyłaniania Prezesa i Wiceprezesa TK włączony jest Prezydent, czy organ państwa spoza władzy sądowniczej, konstrukcja wiążąca kadencyjność pełnienia tych funkcji będzie musiała być oceniana również przez pryzmat art. 173 Konstytucji, a więc w kontekście zasady niezależności Trybunału od innych władz.

Zagadnienie kadencyjności pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności Trybunału. Dotyczy to zarówno samego wprowadzenia zasady kadencyjnego pełnienia obu funkcji kierowniczych w Trybunale, jak również sposobu i okoliczności dokonania zmian ustawowych w tym zakresie. Ustawodawca obowiązany jest szanować reguły demokratycznego państwa prawnego również przy ewentualnym wprowadzaniu w życie nowych rozwiązań normatywnych. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w tej kwestii, określając – na przestrzeni wielu lat – konstytucyjny standard dopuszczalnych zachowań ustawodawcy dokonującego zmian w systemie prawa. Te wszystkie wypowiedzi należy odnieść do wprowadzania zmiany normatywnej, w której funkcja Prezesa lub Wiceprezesa TK będzie funkcją kadencyjną obok kadencji mandatu sędziego Trybunału”. Przywołane stanowisko Trybunału zachowuje aktualność także na gruncie niniejszej sprawy. Podtrzymując pogląd wyrażony w przywołanym rozstrzygnięciu jak również stanowisko doktryny na temat wagi, jaką ustrojodawca przywiązuje do sposobu obsadzania funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK (por. wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, cz. III pkt 3.1. uzasadnienia), Trybunał dostrzega w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. przejaw nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w sferę niezależności TK.

8.7.3. Kształtując rozwiązanie zawarte w zaskarżonym przepisie, ustawodawca stracił z pola widzenia okoliczność, że wprowadza rozwiązanie odnoszące się do organów Trybunału o konstytucyjnie określonym statusie (por. art. 194 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji). Pozycja tych podmiotów jest zatem obwarowana pewnymi gwarancjami o charakterze konstytucyjnym.

Jakkolwiek doktryna jest zgodna co do tego, że w zakresie swobody ustawodawcy leży m.in. wprowadzenie kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, to jednak nie można z tego faktu wyprowadzać dodatkowo, że może on w sposób dowolny ingerować w długość okresu sprawowania urzędu przez osoby aktualnie piastujące te funkcje.

Mimo że urzędów Prezesa i Wiceprezesa TK do tej pory nie cechowała kadencyjność w takim znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu ustawodawca w ustawie z 19 listopada 2015 r., to okres piastowania tych funkcji wyznaczały w sposób bezpośredni przepisy Konstytucji oraz indywidualno-konkretny akt Prezydenta, który powoływał na te stanowiska poszczególnych sędziów TK wskazywanych przez Zgromadzenie Ogólne. Tak wyznaczany okres urzędowania podlega ochronie konstytucyjnej w podobny sposób, w jaki chroniona jest zasada kadencyjności.

Tym samym, począwszy od momentu powołania przez Prezydenta aż do utraty statusu czynnego sędziego TK, osoba piastująca dany urząd jest objęta ochroną, w ramach której mieści się m.in. gwarancja stabilności sprawowania funkcji, na którą została ona powołana. Stanowisko to potwierdzają wcześniejsze wypowiedzi Trybunału – w ich świetle, *mutatis mutandis* akt powołania danego sędziego TK do sprawowania funkcji Prezesa czy Wiceprezesa Trybunału oznacza nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry wyznaczonych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji obsady danego stanowiska w ramach okresu urzędowania (zob. orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał również, że „Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. (...) Analizowana zasada nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego” (wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48).

Z tej perspektywy zaskarżony art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. stanowi również wkroczenie ustawodawcy w konstytucyjną kompetencję Prezydenta do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK. Przed wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. Prezydent, podejmując decyzję o powołaniu danego sędziego TK do sprawowania

funkcji Prezesa i Wiceprezesa, *de facto* współwyznaczał aktem powołania długość sprawowania tej funkcji. Ponadto, skoro na płaszczyźnie konstytucyjnej ustrojodawca przesądził, że tryb obsadzania omawianych stanowisk opiera się na rozdzieleniu kompetencji między Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (wyłączność inicjatywy) i Prezydenta RP (wyłączność decyzji), to ustawodawca w drodze aktu normatywnego nie może niweczyć skutków wykonania tych kompetencji i niejako z mocą wsteczną ingerować w prezydencki akt powołania. Ustawodawca powinien uszanować wolę dwóch współdziałających ze sobą organów, które w wykonaniu przyznanych im przez ustrojodawcę kompetencji doprowadziły do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego i wprowadzając zasadę kadencyjności, poprzestać na rozwiązaniu działającym *pro futuro*.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przed wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. okres urzędowania Prezesa i Wiceprezesa TK wynikał bezpośrednio z Konstytucji i stanowił wypadkową wyznaczenia przez ustrojodawcę dziewięcioletniej kadencji sędziego TK i indywidualno-konkretnego aktu Prezydenta, powołującego danego sędziego do sprawowania jednej z funkcji kierowniczych w TK. Z uwagi na obowiązujące regulacje konstytucyjne, ilekroć dochodziło do powołania Prezesa lub Wiceprezesa TK, możliwe było określenie z góry, na jak długo funkcja ta jest obsadzona. Mając na względzie, że z jednej strony długość tego okresu jest w każdym przypadku możliwa do zrekonstruowania, z drugiej zaś strony – że zapewnienie stabilizacji w sprawowaniu funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału stanowi istotną gwarancję niezależności TK. Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, że wygaszenie przez ustawodawcę kadencji dotychczas urzędujących Prezesa i Wiceprezesa TK narusza art. 10 Konstytucji. Jednocześnie wkroczenie przez ustawodawcę w konstytucyjną kompetencję Prezydenta do powoływania tych organów i niweczenie jej skutków, w ocenie Trybunału godzi także w art. 7 Konstytucji.

Dotychczasowe rozważania pokazują również, że zasadne są zastrzeżenia wnioskodawców dotyczące niejasności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Zważywszy, że oba zaprezentowane powyżej sposoby interpretacji zaskarżonego przepisu prowadzą do rezultatów niezgodnych z Konstytucją, Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest na tyle niejasny, że narusza art. 2 w związku z art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji. U podstaw takiej oceny leżą przede wszystkim wątpliwości związane z pytaniem o możliwość wygaszenia kadencji organu, który nie funkcjonował do tej pory jako organ kadencyjny. Założenia ustawodawcy, który z jednej strony dopiero wprowadza kadencyjność funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, a z drugiej strony wygasza „kadencje” osób dotychczas sprawujących te funkcje, są wewnętrznie sprzeczne.

Dokonując wykładni zaskarżonego przepisu, nie można abstrahować od faktu, że do tej pory ustawodawca w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym odwoływał się do pojęcia „kadencji” jako okresu sprawowania mandatu przez sędziego TK. *Prima facie* należałoby przyjąć, że to dotychczasowe ujęcie rzutuje na wykładnię przepisu określającego sytuację osób piastujących obecnie funkcję Prezesa i Wiceprezesa TK. W konsekwencji oznaczałoby to jednak naruszenie przez ustawodawcę art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Z kolei odstąpienie od takiej literalnej interpretacji i odwołanie się do wykładni historycznej, również prowadzi do rezultatów niezgodnych z Konstytucją, w szczególności do naruszenia art. 10 Konstytucji. Wobec powyższego Trybunał przyjął, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. rodzi niepewność jego adresatów co do konsekwencji prawnych, jakie należy z nim wiązać.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował, że dla oceny niekonstytucyjności przepisu decydujące znaczenie ma to, czy można z niego odtworzyć normę niepozostającą w kolizji z Konstytucją, nie zaś to, czy w ogóle da się z niego odtworzyć jakąś normę prawną (por. wyrok z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 77). Podtrzymując ten pogląd Trybunał uznał, że zaskarżony przepis narusza art. 2 w związku z art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

9. Ocena zgodności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

9.1. Wnioskodawcy zarzucili również, że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm wygaszania kadencji godzi w zasadę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ocena tego zarzutu pozostaje w ścisłym związku z wcześniejszymi rozważaniami Trybunału, dotyczącymi zagwarantowania niezależności TK. Jak bowiem wskazał Trybunał: „Wykładnia systemowa Konstytucji nakazuje przyjąć, iż założone przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 Konstytucji cechy sądu i postępowania przed sądem winny być interpretowane przez pryzmat odpowiednich uregulowań zawartych w art. 173 i nast. Konstytucji. Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji mówiący o niezawisłym sądzie, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnym Konstytucji. Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując

istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Pogląd ten, odnoszący się do pozycji ustrojowej sędziów „sądowych”, pozostaje aktualny również w odniesieniu do pozycji sędziów Trybunału Konstytucyjnego – art. 195 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę niezawisłości sędziów TK stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zasada niezawisłości sędziowskiej była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – przywołany wyrok o sygn. SK 7/06 w dużej mierze rekapitułuje dotychczasowy dorobek orzecznicy TK w tym zakresie. Na kanwie niniejszej sprawy warto przypomnieć, że zasada niezawisłości oznacza m.in. „stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznymi”.

Pewna specyfika, cechująca sędziów sądu konstytucyjnego, którzy sprawują swój mandat przez określoną kadencję, wymaga jednak stworzenia im dodatkowych gwarancji niezawisłości. Do takich gwarancji należy przede wszystkim gwarancja stabilizacji urzędu w okresie kadencji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 195, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5).

Ponadto w doktrynie podkreśla się, że „gwarancją niezawisłości jest zasada jednokadencyjności: sędzia konstytucyjny, któremu prawo stwarzałoby perspektywę ponownego wyboru, mógłby być narażony na pokusę zachowania dobrych stosunków z – decydującą o ponownym wyborze – większością parlamentarną, a to mogłoby przekładać się na jego działania orzecznicze. W każdym zaś razie pozbawiałoby to sędziów zewnętrznych znamion niezawisłości i bezstronności, uniemożliwiając kształtowanie zewnętrznego obrazu sądownictwa konstytucyjnego w sposób tworzący w społeczeństwie przekonanie, że działa ono w sposób bezstronny” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 5).

Trybunał w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że ustawodawca wprowadzając rozwiązania kształtujące status ustrojowy Prezesa i Wiceprezesa TK, powinien mieć na względzie zachowanie tak pojmowanej niezawisłości. W szczególności Prezes Trybunału Konstytucyjnego uosabiający ten organ w oczach opinii publicznej i reprezentujący go w relacjach z innymi organami państwowymi (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 99) może, pozostając jednocześnie jednym z sędziów, w zasadniczy sposób kształtować ów „zewnętrzny obraz sądownictwa konstytucyjnego”. Z tego względu regulacje ustawowe powinny przede wszystkim zabezpieczać piastuna tego organu przed wspomnianymi wyżej pokusami.

Z punktu widzenia opisanej powyżej zasady niezawisłości wygaszenie przez ustawodawcę kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK budzi zdecydowanie negatywną ocenę. Dopuszczenie do sytuacji, w której organ władzy ustawodawczej może w dowolnym momencie skrócić okres sprawowania przez sędziego TK jednej z kierowniczych funkcji, oznaczałoby, że sędzia nie ma odpowiednich warunków, by w sposób zgodny z własnym sumieniem i bezstronny realizować funkcję orzeczniczą. Zważywszy, że rola sędziego konstytucyjnego sprowadza się przede wszystkim do dokonywania hierarchicznej kontroli zgodności norm, sędzia sprawujący jednocześnie funkcję Prezesa czy Wiceprezesa mógłby być w zakresie orzekania poddawany naciskom ze strony organów władzy ustawodawczej, dysponujących możliwością pozbawienia go tej funkcji. Już sama taka perspektywa pozbawiałaby sędziego Prezesa czy sędziego Wiceprezesa zewnętrznych znamion niezawisłości. Dlatego tak ważne jest, z punktu widzenia zagwarantowania zasady niezawisłości, zapewnienie stabilizacji w pełnieniu tych funkcji przez powołanych do tego sędziów TK przez cały okres, jaki w tym wypadku wynika z aktu powołania.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

9.2. Tak rozumiana zasada niezawisłości sędziów TK koresponduje z międzynarodowymi standardami zasady niezawisłości sędziowskiej wyznaczanymi przez art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Dotychczasowe orzecznictwo sądów międzynarodowych potwierdza, że zasada niezawisłości sędziowskiej stanowi istotny element prawa do sądu, a zarazem gwarancję poszanowania praw i wolności człowieka (por. wyrok ETPC z 30 listopada 2010 r. w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08, Lex nr 621419 i przywołane tam judykaty). Warto zaznaczyć, że we wskazanym powyżej wyroku z 30 listopada 2010 r. ETPC wyraźnie akcentował, że „przy ustalaniu czy dany organ może zostać uznany za «niezawisły» – zwłaszcza od egzekutywy i stron w sprawie – należy uwzględnić, między innymi, sposób mianowania jego członków oraz długość ich kadencji, istnienie gwarancji zabezpieczających przed naciskami z zewnątrz, a także kwestię czy taki organ sprawia wrażenie niezawisłości”. Jednocześnie ETPC potwierdził, że nieusuwalność sędziów w trakcie trwania ich kadencji „musi generalnie zostać uznana za potwierdzenie ich niezawisłości, a zatem włączona do gwarancji wynikających z Artykułu 6 § 1”. Argumentacja prezentowana

przez ETPC wiąże się zatem ściśle z dotychczasowymi rozważaniami Trybunału, odnoszącymi się do kwestii zagwarantowania niezawisłości sędziów TK piastujących funkcje kierownicze w tym organie.

Przywołane przez Rzecznika wzorce kontroli, wynikające z EKPC oraz MPPOiP, chronią nie tylko sędziów przed usunięciem ich z sądownictwa, lecz także prezesów sądów przed arbitralnym odwołaniem ich z pełnego urzędu. Na tle tych regulacji w orzecznictwie akcentowano m.in. potrzebę zapewnienia sędziom sądów konstytucyjnych stabilności podczas pełnienia przez nich kadencji. Warto w tym zakresie odwołać się do rozstrzygnięć ETPC (np. przywołany powyżej wyrok w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce; wyrok z 27 maja 2014 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12, Lex nr 1462648) czy obserwacji Komitetu Praw Człowieka ONZ z 19 sierpnia 2003 r. w sprawie Pastukhov przeciwko Białorusi, nr CCPR/C/78/D/814/1998, w których uznano, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego Sądu Konstytucyjnego na mocy dekretu prezydenta stwierdzającego wygaśnięcie kadencji, na kilka lat przed jej upływem, stanowiło atak na niezależność sądownictwa i naruszenie art. 25 lit. c w związku z art. 14 ust. 1 i art. 2 MPPOiP.

Analizując regulację dającą podstawę do wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK i konfrontując ją ze wskazanymi przez Rzecznika wzorcami kontroli oraz ukształtowanym na ich tle dorobkiem orzecznictwa sądów międzynarodowych, Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. narusza art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

10. Ogłoszenie orzeczenia TK i utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

RPO na rozprawie 9 grudnia 2015 r. wniósł o to, by Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji stwierdził, że utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów nastąpi z dniem wydania wyroku. Zdaniem RPO przepis ten pozwala na określenie innego momentu wejścia w życie wyroku TK niż dzień jego ogłaszania, stąd biorąc pod uwagę różnego rodzaju okoliczności, zasadne byłoby skorzystanie z możliwości jego zastosowania.

Trybunał Konstytucyjny do wniosku tego się jednak nie przychylił.

Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia TK podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W wypadku orzeczenia dotyczącego ustawy oznacza to konieczność niezwłocznego jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ogłoszeniu w tej formie podlega wydane już przez TK orzeczenie, które – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne. Ogłoszenie orzeczenia TK w organie promulgacyjnym z jednej strony jest czynnością czysto techniczną służącą upublicznieniu treści rozstrzygnięcia w kwestii konstytucyjności aktu normatywnego. Z drugiej strony ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia bowiem wszystkim adresatom tego orzeczenia, a zatem zarówno obywatelom, jak i organom państwa, zapoznanie się ze zmianą prawa dokonaną przez TK oraz dostosowanie do owej zmiany prawa swojego zachowania lub działania. Ogłoszenie orzeczenia TK w urzędowym organie promulgacyjnym służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Właśnie z uwagi na ową funkcję gwarancyjną ustrojodawca nie pozostawił terminu ogłoszenia orzeczenia TK do uznania organu odpowiedzialnego za promulgację, lecz sprecyzował ów termin w art. 190 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że ogłoszenie powinno nastąpić „niezwłocznie”. Ową niezwłoczność należy rozumieć jako działanie bez zbędnej zwłoki, która wprowadzałaby stan niepewności, podważając zaufanie obywateli do treści prawa obowiązującego po wyroku TK.

Należy przy tym zauważyć, że pojęcie niezwłoczności w takim właśnie znaczeniu pojawia się również w innych przepisach Konstytucji. „Niezwłocznie” należy zatem powiadomić o pozbawieniu wolności rodzinę zatrzymanego lub osobę przez niego wskazaną (art. 41 ust. 2 Konstytucji), jak również „niezwłocznie” należy zatrzymanego poinformować o przyczynach zatrzymania (art. 41 ust. 3 Konstytucji). „Niezwłocznie” należy również zawiadomić właściwy organ o zatrzymaniu posła i senatora (art. 105 ust. 5 Konstytucji), sędziego (art. 181 Konstytucji), sędziego TK (art. 196 Konstytucji), członka Trybunału Stanu (art. 200 Konstytucji), Prezesa NIK (art. 206 Konstytucji) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji). Z kolei Sejm zobowiązany został do tego, by „niezwłocznie” rozpatrzyć rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231 Konstytucji), Marszałek Sejmu zaś – do tego, by „niezwłocznie” zarządzić referendum w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji, jeśli ze stosownym wnioskiem zwrócą się uprawnione podmioty (art. 235 ust. 6 Konstytucji). We wszystkich tych wypadkach „niezwłoczność” wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki i tak też należy rozumieć niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym, o której mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Takie też rozumienie wymogu niezwłocznej publikacji wyroku TK prezentowane jest w dotychczasowym orzecznictwie TK. W wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), TK podkreślił, że „[z]godnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji tylko w wypadku publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjnie gwarantowana powinność «niezwłoczności» (w innych wypadkach promulgacji powinność ta ma źródło w ustawodawstwie zwykłym). To różnicowanie jest zrozumiałe, gdy się zważy, że w wypadku orzeczenia TK chodzi

o jak najszybsze wyeliminowanie z obrotu (systemu prawnego) norm uznanych za niekonstytucyjne, podczas gdy w wypadku promulgacji ustaw chodzi o wprowadzenie do obrotu norm, za którymi przemawia domniemanie konstytucyjności. Dlatego także z zasady należy minimalizować sytuację, gdy normy już uznane za niekonstytucyjne, formalnie jeszcze należące do systemu prawnego (i dlatego mogące podlegać stosowaniu), będą rzeczywiście stosowane”. Pogląd wyrażony w tym orzeczeniu TK podtrzymuje w niniejszej sprawie.

RPO w zgłoszonym wniosku postulował, by orzeczenie TK weszło w życie z dniem jego wydania, a zatem przed jego ogłoszeniem w stosownym organie promulgacyjnym. Art. 190 ust. 3 Konstytucji stanowi bowiem, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak TK może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – 12 miesięcy. Zdaniem RPO art. 190 ust. 3 Konstytucji nie tylko uprawnia TK do odsunięcia w czasie (odroczenia na przyszłość) utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego, lecz także umożliwia jego derogację z mocą wsteczną. TK, nie przesądzając tego problemu w niniejszej sprawie, stwierdza jedynie, że zmiana ustawy nie może zostać dokonana bez jej ogłoszenia w stosownym organie promulgacyjnym. Z art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika bowiem wyraźnie, że warunkiem wejścia w życie ustawy, a zatem również zmiany w tej ustawie dokonanej bądź to przez ustawodawcę, bądź przez sąd konstytucyjny, jest jej ogłoszenie. TK nie może zatem skorzystać z kompetencji przyznanej mu przez art. 190 ust. 3 Konstytucji w taki sposób, który spowodowałby zmiany w ustawie poprzedzające w czasie ogłoszenie orzeczenia TK, z którego owe zmiany wynikają. Jak bowiem wyżej wskazano, owo ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną dla adresatów zmienianej regulacji prawnej i z tego właśnie powodu ustrojodawca wprowadził wymóg jego niezwłocznego dokonania. Ogłoszenie orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym jest zatem warunkiem koniecznym zaistnienia zmiany w prawie. Jeżeli jednak następstwem orzeczenia TK nie jest zmiana w prawie, a jedynie potwierdzenie domniemania konstytucyjności tego prawa, to skutek ten następuje już w momencie ogłoszenia orzeczenia TK na sali rozpraw, jego zaś późniejsza publikacja w stosownym organie promulgacyjnym służy jedynie upublicznieniu treści orzeczenia TK. Potwierdzenie domniemania konstytucyjności lub – w razie wyroku negatywnego – jego obalenie następuje w momencie zakończenia procedury kontroli konstytucyjności prawa, a zatem w momencie ogłoszenia na sali rozpraw wyniku tej kontroli w formie stosownego orzeczenia. Od tego momentu orzeczenie TK jest ostateczne i ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

187

POSTANOWIENIE z dnia 1 grudnia 2015 r. **Sygn. akt P 1/15**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie:

czy „art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. L 204, s. 37) są zgodne z:

1) art. 2 Konstytucji RP tj.

– zasadą demokratycznego państwa prawnego zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą racjonalności działań ustawodawcy,

- zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności,
- zasadą poprawnej legislacji,
- 2) z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tj.
- zasadą proporcjonalności,
- 3) z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP tj.
- zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej”,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Olsztynie w postanowieniach z 22 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 890/14, II K 548/14, II K 1025/14) oraz 23 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 836/14) postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne o tożsamej treści, czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.), uchwalonej bez przedstawienia przez państwo polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. U. L 204, s. 37) są zgodne z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa, racjonalności działań ustawodawcy oraz zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności karnej, a także z zasadą poprawnej legislacji; z art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą proporcjonalności; z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z niego zasadą równości oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2015 r. pytania prawne zostały połączone do łącznego rozpoznania z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia pod sygn. P 1/15.

1.2. Pytania prawne sformułowano na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego.

1.2.1. Przed pytającymi sądami toczą się sprawy karne skarbowe, zainicjowane aktami oskarżenia wniesionymi przez Urząd Celný w Olsztynie, w których osobom fizycznym zarzucono urządzenie gier hazardowych na automatach bez wymaganego zezwolenia i w miejscu do tego nieprzeznaczonym, wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, to jest popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Jak wyjaśnił w aktach oskarżenia Urząd Celný w Olsztynie, w toku eksperymentu procesowego wykazano, że gry oferowane na kontrolowanych automatach są grami zawierającymi element losowości, a uzyskiwany wynik pozostaje niezależny od zdolności grającego. Automaty te są nadto przystosowane do wypłaty wygranych pieniędzy. W świetle stanowiska oskarżyciela, popartego opinią biegłego, gry na automatach znajdujących się w kontrolowanych lokalach odpowiadały ustawowej definicji gry hazardowej w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o grach hazardowych. Tego rodzaju gry – w związku z treścią art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych – mogą być organizowane w kasynie gry, prowadzonym na podstawie koncesji. W stanach faktycznych każdej ze spraw gry były organizowane poza kasynem gry i bez wymaganej koncesji. Okoliczność ta była bezsporna. Doszło zatem do popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 k.k.s.

1.2.2. Jak wyjaśniły pytające sądy, przepis będący podstawą prawną rozstrzygnięcia w niniejszych sprawach, to jest art. 107 § 1 k.k.s., zawiera blankietową dyspozycję penalizującą urządzenie gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”. W rozpoznawanych przez pytające sądy sprawach zasady prowadzenia takich gier określają przede wszystkim art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Dlatego – zdaniem pytających sądów – wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanych przepisów wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy. Ustalenia co do obowiązywania przepisu będą miały wpływ na możliwość przypisania oskarżonym sprawstwa i winy za popełniony czyn, a tym samym odpowiedzialności za czyn określony w art. 107 § 1 k.k.s.

1.3. Pytające sądy odniosły się do istniejących w orzecznictwie wątpliwości co do zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z Konstytucją. Podzieliły przy tym stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z 28 listopada 2013 r. o sygn. akt I KZP 15/13. Ich zdaniem, zaskarżone przepisy mają charakter przepisów technicznych, podlegających obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. Naruszenie obowiązku notyfikacji tych przepisów Komisji Europejskiej oznaczać ma naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Pytające sądy poparły w tym zakresie argumentację przedstawioną przez Sąd Rejonowy w Olsztynie, II Wydziału Karnego w pytaniu prawnym z 28 kwietnia 2014 r. na tle sprawy o sygn. akt II K 914/13.

1.3.1. W ocenie pytających sądów niedokonanie notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych naruszyło normy wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Stosowanie tych przepisów wobec obywateli należałoby uznać za naruszające wymagania demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Pytające sądy zwróciły ponadto uwagę, że skutki braku notyfikacji są ujmowane niejednolicie w orzecznictwie sądowym i doktrynie. Sytuacja ta rodzi niepewność adresatów co do obowiązującego prawa, a przez to narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.3.2. Zdaniem pytających sądów, brak notyfikacji wpływa również na kwestię oceny popełnienia czynu zabronionego i możliwości przypisania winy. Po pierwsze, niejednorodność sposobu stosowania prawa przez sądy i pozostałe organy państwa w zakresie skutków braku notyfikacji zakwestionowanych przepisów oznacza, że trudno jest przypisać sprawcy czynu zabronionego winę, a tym samym wygzekwować jego odpowiedzialność karną skarbową. Po drugie zaś, brak notyfikacji przepisów określających warunki urządzania gier na automatach może oznaczać, że przepisy te nie obowiązują i w konsekwencji nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć o odpowiedzialności prawnej jednostek. Nie jest zatem możliwe przypisanie oskarżonym winy, a nawet uznanie, że dopuścili się czynu zabronionego. Skoro art. 107 § 1 k.k.s. penalizuje czyn polegający na prowadzeniu gier na automatach „wbrew przepisom ustawy”, a warunki prowadzenia takich gier określają art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych uchwalone z naruszeniem obowiązku notyfikacji, to urządzanie gier na automatach poza kasynem i bez koncesji nie może być uznane za czyn zabroniony przez prawo.

1.3.3. Rozbieżność w zakresie praktyki orzeczniczej prowadzi do sytuacji, w której w niektórych częściach kraju podmioty są pociągane do odpowiedzialności karnej, w innych zaś są od tej odpowiedzialności zwalniane. Naruszać ma to nie tylko zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji), ale również zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

1.3.4. Pytające sądy sformułowały też zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Chociaż w *petitum* pytania prawnego wskazały jedynie art. 31 ust. 3 Konstytucji, to z uzasadnienia wynika powiązanie tego przepisu z art. 20 i art. 22 Konstytucji, wyrażającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania. Jak podkreśliły pytające sądy, odwołując się do wyroku pełnego składu TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest pojemniejsze niż przesłanki ograniczeń przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w szerszym zakresie może ingerować w wolność gospodarczą niż w pozostałe wolności i prawa konstytucyjne. Niemniej jednak szerszy margines swobody ustawodawcy musi być równoważony większym rygoryzmem formalnym. Jednym z wymagań formalnych, których naruszenie powinno być surowo oceniane przez Trybunał – zdaniem pytających sądów – jest dochowanie obowiązku notyfikacji projektu przepisów Komisji Europejskiej.

Dodatkowo, obowiązek uzyskania koncesji oraz prowadzenia gry na automatach tylko w kasynach i wyłączenie po uzyskaniu koncesji, gdy wygrana jest bezpłatne przedłużenie gry lub nowa gra, jest nadmierną i nieproporcjonalną ingerencją w wolność działalności gospodarczej. Tego rodzaju gry mają bowiem charakter „czysto rozrywkowy”, podobny do gry na innych urządzeniach elektronicznych, jak np. komputerach czy tabletach. Nie można więc twierdzić, że takie ograniczenie realizuje „ważny interes publiczny” i faktycznie służy ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu. Nawet jeżeli przyjęte w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych rozwiązanie realizuje jakiś ważny interes publiczny, to wprowadzone ograniczenie – zdaniem pytających sądów – jest nadmierne. W ich ocenie, kontrolę nad rynkiem gier na automatach można sprawować za pomocą mniej dolegliwych dla jednostek środków prawnych, jak chociażby nałożenia obowiązku uzyskania zezwolenia. Dla realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu wystarczałoby dopuszczenie urządzania tych gier także w przeznaczonych do tego salonach gry lub punktach gry na automatach, jak to było przed wejściem w życie zaskarżonych unormowań. W ocenie pytających sądów, „waga” interesu publicznego musi być skrupulatnie oceniana w toku prac legislacyjnych, poparta analizami i opiniami ekspertów oraz oszacowaniem przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Ustawodawca nie wykazał natomiast przekonująco, podczas uchwalania zaskarżonych przepisów, by konieczne było wprowadzenie aż tak dolegliwych środków prawnych, jak przewidziane w art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Nie wykazał też, by dotychczasowe rozwiązania – umożliwiające prowadzenie gier na automatach w salonach gry i punktach gry, prowadzonych

na podstawie stosownych zezwoleń i znajdujących się pod nadzorem organów państwa – były niewystarczające. Uzasadnienie projektu ustawy odwołuje się do ogólnikowych pojęć. Nie potwierdza istnienia zagrożeń, których zwalczaniu miałyby służyć zaostrenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier na automatach. Dlatego też, zdaniem pytających sądów, naruszono zasadę poprawnej legislacji, wymagającą rzetelnego uzasadnienia ingerencji w status prawny jednostek, a zarazem naruszono zasadę proporcjonalności. Ponadto, jak podniosły pytające sądy, ustawodawca niewłaściwie wyważył kolidujące ze sobą wolność działalności gospodarczej oraz ochronę społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu w tych wypadkach, gdy gry na automatach nie oferują wygranych pieniężnych. Ich zdaniem wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji i urządzenie tych gier w kasynach gry jest wymaganiem nadmiernym zwłaszcza, jeśli naruszenie tych wymagań prowadzi do sankcji karnych.

1.3.5. Pytające sądy sformułowały dodatkowo zarzut naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, które wywodzą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca miał w sposób nieusprawiedliwiony zróżnicować warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych w stosunku do pozostałych dziedzin gospodarki. Jak stwierdzono w uzasadnieniach pytań prawnych, „nie można uznać za dopuszczalne wprowadzenia restrykcji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w stosunku jedynie do jednej dziedziny gospodarki, jeśli ten sam cel da się zrealizować w innych mniej uciążliwych formach, pozwalających na prawidłowe zabezpieczenie interesów jednostki oraz społeczeństwa”. Naruszenia zasady równości pytające sądy upatrują ponadto w tym, że gry na automatach, w których nie ma wygranych pieniężnych, nie są tożsame z grami hazardowymi z wygranymi pieniężnymi. Nie ma zatem społecznego niebezpieczeństwa związanego z korzystaniem z tej formy rozrywki, a w efekcie – uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytające sądy zakwestionowały art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych), regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier hazardowych, w tym urządzenia gier na automatach.

Pytania prawne skierowano na tle spraw osób oskarżonych o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.). Zgodnie z tym przepisem, „kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urządza lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”.

2. Jako wzorce kontroli wskazano w *petitum* pytań prawnych art. 2 Konstytucji i mające wynikać z niego zasady zaufania do państwa oraz racjonalności działań ustawodawcy, zasadę winy, jako podstawy odpowiedzialności karnej, oraz zasadę poprawnej legislacji, art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę proporcjonalności, a ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Pytające sądy sprecyzowały w uzasadnieniach, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji jest ściśle powiązany z naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego spowodowanego brakiem notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych przez Komisję Europejską zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Ponadto powiązały zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji i wynikającej z niego zasady proporcjonalności z art. 20 oraz z art. 22 Konstytucji określającymi wolność działalności gospodarczej i warunki jej ograniczania.

3. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „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”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepisy te wyrażają przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed sądem konstytucyjnym (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21, cz. II, pkt 1 i przywołane tam orzecznictwo). Ze wskazanych wyżej przepisów

Konstytucji i ustawy o TK wynika, że dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć podczas rozstrzygnięcia sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą toczącą się przed sądem zadającym z pytanie prawne. Przy czym z punktu widzenia art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Sąd stawiający pytanie prawne jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał ma równocześnie kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne czy skarga konstytucyjna powinny spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych, przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Należą do nich m.in.: sformułowanie zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4).

4. Problem konstytucyjny, z jakim zwrócił się do Trybunału Sąd Rejonowy w Olsztynie, został już rozstrzygnięty przez TK w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r. (sygn. P 4/14). W wyroku tym Trybunał stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. TK wyjaśnił, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Zdaniem Trybunału, „dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Jednocześnie, „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

Trybunał postanowił, że w sytuacji, w której zarzut Sądu Rejonowego w Olsztynie dotyczył naruszenia trybu ustawodawczego, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku TK (sygn. P 4/14), ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej kwestii na gruncie innego przepisu tej samej ustawy jest zbędne. Sąd Rejonowy w Olsztynie nie przedstawił również nowych argumentów, okoliczności i dowodów, które pozwalałyby na odmienną ocenę konstytucyjności braku notyfikacji zaskarżonych przepisów. Postępowanie zostało więc umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku. Określając podstawę prawną postanowienia, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Na mocy jej art. 134 pkt 3 „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem (...) jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W konsekwencji, podstawę prawną umorzenia stanowi art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 nowej ustawy o TK z 2015 r.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

188

POSTANOWIENIE
z dnia 1 grudnia 2015 r.
Sygn. akt P 118/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie:

czy art. 786² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) jest zgodny z art. 1, art. 3, art. 4, art. 6, art. 7 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29, ze zm.) oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 24 lipca 2015 r. (sygn. akt I Co 1896/15) Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 786² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) jest zgodny z art. 1, art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29, ze zm.; dalej: dyrektywa Rady z 1993 r.) oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione na tle postępowania o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu (dalej: b.t.e.). Klientka banku zawarła z bankiem umowę pożyczki i umowę o przyznanie limitu kredytowego, składając jednocześnie oświadczenie, że poddaje się, zgodnie z art. 97 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, ze zm.; dalej: prawo bankowe), egzekucji do wysokości kwoty zadłużenia. Bank mógł wystąpić o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności w terminie do 12 grudnia 2022 r. 16 lipca 2015 r. wpłynął do sądu pytającego wniosek banku o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności.

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający wskazał, że w świetle art. 786² § 1 k.p.c. w postępowaniu o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności sąd bada – poza spełnieniem ogólnych wymagań dotyczących każdego tytułu egzekucyjnego – jedynie to, czy dłużnik poddał się egzekucji oraz czy roszczenie objęte b.t.e. wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem lub z zabezpieczenia wierzytelności banku, a także czy dokument przedłożony przez bank spełnia wynikające z prawa bankowego przesłanki ważności i skuteczności b.t.e. Sądowa kontrola b.t.e., dokonywana w postępowaniu klauzulowym, jest zatem ograniczona. Nie podlegają ocenie przez sąd jakiegokolwiek kwestie merytoryczne, które mogłyby przesądzać o zasadności roszczenia banku, w szczególności takie kwestie jak istnienie roszczenia, a także jego wysokość oraz wymagalność. Sąd

pytający przywołał przy tym orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, z których wynika taki sposób rozumienia art. 786² § 1 k.p.c.

Sąd pytający przywołał również postanowienia dyrektywy Rady z 1993 r., a także dotyczące jej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Na tej podstawie wysnuł wniosek, że umożliwienie sądowi zbadania z urzędu, czy dane postanowienie umowne jest nieuczciwe, stanowi środek pozwalający na osiągnięcie celów wskazanych w dyrektywie. Sąd pytający przypomniał przy tym, że przyznanie sądowi krajowemu takich kompetencji zostało uznane przez TSUE za niezbędne dla zapewnienia konsumentowi skutecznej ochrony, w szczególności z uwagi na realne niebezpieczeństwo, że konsument nie jest świadomy swoich praw lub napotyka na trudności w ich egzekwowaniu. Należy zatem – w ocenie sądu pytającego – uznać, że ze względu na rodzaj oraz wagę interesu publicznego stanowiącego podstawę ochrony udzielonej konsumentom w dyrektywie Rady z 1993 r. zasadne jest, aby sąd krajowy był zobowiązany do zbadania z urzędu, czy dane warunki umowne mają charakter nieuczciwy, ponieważ dokonanie takiej oceny umożliwić może zniwelowanie braku równowagi między konsumentem a bankiem (przedsiębiorcą).

Zdaniem sądu pytającego, umowa łącząca strony, na mocy której bank-wierzyciel wystąpił o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności w stosunku do konsumenta, rodzi brak równowagi między konsumentem a bankiem (przedsiębiorcą) i ma charakter nieuczciwego postanowienia umownego w rozumieniu dyrektywy Rady z 1993 r. Tymczasem wynikające z art. 786² § 1 k.p.c. ograniczenie kognicji sądu w postępowaniu klauzulowym w stosunku do konsumenta, co do którego wystawiono tytuł egzekucyjny, nie pozwala na oddalenie wniosku na podstawie art. 385¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.). Rozwiązanie przyjęte w przepisach procedury cywilnej uniemożliwia zatem sądowi krajowemu zastosowanie postanowień dyrektywy Rady z 1993 r., chociaż realizacja ochrony uprawnień konsumenta wynikających z prawa UE jest jego obowiązkiem. Z tych względów sąd pytający stanął na stanowisku, że art. 786² § 1 k.p.c. jest sprzeczny z tą dyrektywą. Ogranicza on bowiem jej transpozycję do prawa polskiego.

Sąd pytający uznał również, że art. 786² § 1 k.p.c. uprzywilejowuje bank względem konsumenta oraz innych podmiotów prawa. W jego ocenie, jest to rozwiązanie, które powoduje brak równowagi między stronami stosunku prawnego. Stan ten jest dodatkowo pogłębiony przez silniejszą pozycję ekonomiczną banku. Względem te przemawiają, zdaniem sądu pytającego, za niezgodnością art. 786² § 1 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający nie dostrzega przy tym podstaw, aby uprzywilejowywać podmioty takie jak banki w uproszczonym dochodzeniu roszczeń wobec swoich klientów.

Zakwestionowany przepis stanowi – jak zauważył sąd pytający – proceduralny aspekt istnienia instytucji b.t.e., uregulowanej w art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Tym samym, do oceny art. 786² § 1 k.p.c. należy, zdaniem sądu pytającego, odnieść wszystkie argumenty, jakie stanowiły podstawę orzeczenia przez Trybunał niekonstytucyjności tych przepisów prawa bankowego w wyroku z 14 kwietnia 2015 r., sygn. P 45/12 (OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 46). Bank i jego klient mają wspólną cechę istotną – są stronami prywatnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, który jest oparty na zasadzie prawnej (formalnej) równości oraz autonomii woli stron. Powinni mieć więc równe możliwości ochrony swych praw i interesów wynikających z zawartej umowy. Niemniej, jak wskazał sąd pytający, art. 786² § 1 k.p.c., przez ograniczenie kognicji sądu, uniemożliwia dłużnikowi ochronę swoich praw z zawartej umowy.

Sąd pytający podkreślił przy tym, że przedstawione pytanie prawne pozostaje w adekwatnym związku z rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed tym sądem. Jeżeli Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu, to sąd wniosek banku oddali. W przeciwnym razie sąd będzie musiał ten wniosek uwzględnić.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W rozpoznawanym pytaniu prawnym jako przedmiot kontroli wskazany został art. 786² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), który brzmi: „W postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, sąd bada, czy dłużnik poddał się egzekucji oraz czy roszczenie objęte tytułem wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem lub z zabezpieczenia wierzytelności banku wynikającej z tej czynności”. Przepis ten stanowi zatem – jak słusznie zauważył sąd pytający – proceduralny aspekt instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego, której zasadniczy kształt uregulowany był w przepisach materialnych art. 96-98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, ze zm.; dalej: prawo bankowe).

W odniesieniu do art. 786² § 1 k.p.c. sąd pytający sformułował dwojakiego rodzaju zarzuty, koncentrując przy tym swoją argumentację na pierwszym z nich.

Przed wszystkim zakwestionowany przepis jest – w ocenie sądu pytającego – niezgodny z postanowieniami art. 1, art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29, ze zm.; dalej: dyrektywa Rady z 1993 r.). Z prawa UE wynika bowiem, wyraźnie akcentowany w orzecznictwie TSUE, bezwzględny obowiązek zapewnienia przez sąd krajowy pełnej ochrony uprawnień konsumentów, jakie przewiduje dyrektywa Rady z 1993 r. Tymczasem, jak wskazał sąd pytający, art. 786² § 1 k.p.c., ograniczając kognicję sądu w postępowaniu klauzulowym jedynie do badania tego, czy dłużnik poddał się egzekucji oraz czy roszczenie objęte tytułem wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem lub z zabezpieczenia wiarygodności banku wynikającej z tej czynności, uniemożliwia sądowi dokonanie oceny tego, czy warunki umowy z bankiem mają charakter nieuczciwy w rozumieniu tej dyrektywy. Zakwestionowany przepis wyklucza zatem dopuszczalność uwzględnienia przez sąd – tak z urzędu, jak i na wniosek dłużnika – zarzutu niezgodności warunków umowy z dyrektywą. Ogranicza przez to jej transpozycję do prawa polskiego.

Sąd pytający dostrzega również niezgodność art. 786² § 1 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uznaje bowiem, że przepis ten uprzywilejowuje bank względem jego klienta (konsumenta) oraz innych podmiotów, co jest tym bardziej widoczne, jeśli uwzględni się zdecydowanie silniejszą pozycję ekonomiczną banku. Zdaniem sądu pytającego, nie zachodzą żadne przesłanki, które uzasadniałyby uprzywilejowanie banku, polegające na możliwości dochodzenia w uproszczonym trybie roszczeń od jego klientów.

2. Wyrokiem z 14 kwietnia 2015 r., sygn. P 45/12 (OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 46), Trybunał orzekł, że art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył datę utraty mocy obowiązującej przez te przepisy do 1 sierpnia 2016 r. W pozostałym zaś zakresie umorzył postępowanie.

27 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1854; dalej: ustawa zmieniająca). Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej uchylone zostały art. 96-98 prawa bankowego, które regulowały instytucję bankowego tytułu egzekucyjnego. Jednocześnie, na mocy art. 2 ustawy zmieniającej, uchylony został także art. 786² k.p.c. Ustawodawca określił również skutki nowelizacji dla postępowań będących w toku. Jak wynika z art. 11 ustawy zmieniającej, postępowania w sprawie o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności – wszczęte i niezakończone przed dniem jej wejścia w życie – podlegają umorzeniu. Jeżeli jednak do tego czasu zostało wydane postanowienie w przedmiocie nadania b.t.e. klauzuli wykonalności, dalsze postępowanie w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności toczy się według przepisów dotychczasowych. Bankowy tytuł egzekucyjny, któremu nadano klauzulę wykonalności na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowuje moc tytułu wykonawczego także po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej.

3. Sposób ujęcia zakresu zaskarżenia przez sąd pytający, a także wejście w życie ustawy zmieniającej (będącej realizacją wyroku Trybunału o sygn. P 45/12) zrodziły konieczność rozważenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Zasadnicze przesłanki dopuszczalności pytania prawnego określił ustrojodawca w art. 193 Konstytucji, z którego wynika, że każdy sąd (przesłanka przedmiotowa) może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa), jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (przesłanka funkcjonalna). Szczegółowe wymagania formalnoprawne określają przepisy o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosków, skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych, które zostały wniesione do Trybunału przed wejściem w życie tej ustawy, dokonywana jest według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Ustawodawca założył bowiem, że nie można oczekiwać od podmiotu wnoszącego sprawę do Trybunału w okresie, w jakim obowiązywała ustawa o TK z 1997 r., że uczyni on zadość wymaganiom określonym w ustawie o TK z 2015 r.

Wymagania formalnoprawne dotyczące pytań prawnych precyzował art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK z 1997 r. Dodatkowo art. 39 ust. 1 ustawy z 1997 r. wskazywał okoliczności, które powodowały konieczność umorzenia postępowania przez Trybunał. W świetle tego przepisu, postępowanie ulega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym w trzech przypadkach: 1) jeżeli wydanie wyroku jest zbędne lub niedopuszczalne, 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej, a także 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem wyroku przez Trybunał. Postępowania nie umarza się mimo

utrąty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny, jeżeli wydanie wyroku jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.).

4. Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy, Trybunał stwierdził, że nastąpiła kumulacja negatywnych przesłanek postępowania, wykluczająca dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie.

4.1. W pierwszej kolejności Trybunał wziął pod uwagę, że zakres przedmiotowy każdego pytania prawnego określa art. 193 Konstytucji, z którego wynika, że dopuszczalnym wzorcem kontroli aktu normatywnego kwestionowanego przez sąd może być Konstytucja, ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Z kolei art. 188 Konstytucji, wyznaczający zakres kognicji Trybunału, precyzuje w pkt 1 i 2, że treść przepisów ustawy może być badana przez Trybunał jedynie pod kątem zgodności z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Z przywołanych postanowień konstytucyjnych wynika, że w przypadku, gdy sąd kwestionuje przed Trybunałem rozwiązanie przyjęte w ustawie, jako wzorzec kontroli powinien wskazać konkretne postanowienia Konstytucji lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Tymczasem w rozpoznawanym pytaniu prawnym sąd pytający skoncentrował, w istocie, zarzuty na niezgodności art. 786² § 1 k.p.c. z postanowieniami dyrektywy Rady z 1993 r. Innymi słowy, wzorcem kontroli w niniejszej sprawie sąd pytający uczynił akt prawa pochodnego Unii Europejskiej. Tymczasem, jak wskazywał już Trybunał w orzecznictwie, dyrektywa jest aktem niemieszczącym się w katalogu źródeł prawa, które mogą być powoływane jako wzorce kontroli w postępowaniu przed Trybunałem (zob. postanowienie z 8 października 2012 r., sygn. Tw 15/11, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 1; stanowisko podtrzymane w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30). Kontrola zgodności ustaw z aktami prawa pochodnego Unii Europejskiej nie mieści się zatem w zakresie kognicji Trybunału, której granice – w przypadku pytań prawnych – określa art. 193 w związku z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji.

Z tego powodu Trybunał uznał, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Koninie, w zakresie w jakim dotyczy niezgodności art. 786² § 1 k.p.c. z postanowieniami dyrektywy Rady z 1993 r., nie spełniło przesłanki przedmiotowej. Okoliczność ta stanowiła podstawę umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał (zob. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.).

4.2. W związku z wejściem w życie 27 listopada 2015 r. ustawy zmieniającej, która uchyliła zarówno przepisy materialne regulujące instytucję bankowego tytułu egzekucyjnego, jak i powiązane z nimi rozwiązania proceduralne, przewidziane w zakwestionowanym przez Sąd Rejonowy w Koninie art. 786² § 1 k.p.c., Trybunał rozważył również dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego z perspektywy art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1997 r. Na mocy tego przepisu Trybunał umarza – na posiedzeniu niejawnym – postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia.

W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że formalne uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z koniecznością umorzenia postępowania. Trybunał przyjmuje bowiem, że „[o]rzekanie o zgodności z Konstytucją nieobowiązujących już przepisów jest dopuszczalne w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy kwestionowane przepisy – mimo uchylenia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej; po drugie, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK [ustawy z 1997 r.]” (postanowienie z 30 czerwca 2015 r., sygn. U 9/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 98, wraz z przywołanymi tam judykataми).

Na gruncie niniejszego postępowania Trybunał stwierdził jednak, że nie zachodzą okoliczności, które uzasadniałyby dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie mimo uchylenia art. 786² § 1 k.p.c. z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (27 listopada 2015 r.).

Po pierwsze, zgodnie z normą intertemporalną wynikającą z art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, umorzeniu podlegają postępowania w sprawie o nadanie b.t.e. klauzuli wykonalności wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W odniesieniu do spraw objętych zakresem zastosowania art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej – czyli spraw, w których nie zapadło jeszcze postanowienie sądu o nadaniu b.t.e. klauzuli wykonalności – należy uznać, że zarówno art. 96-98 prawa bankowego, jak i powiązany z nimi art. 786² § 1 k.p.c. utraciły ostatecznie moc obowiązującą. Nie mogą one bowiem być już zastosowane przez sądy w takich sprawach. Odnosi się to również do sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym w Koninie. W związku z art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej sąd pytający zobowiązany jest umorzyć postępowanie, na tle którego przedstawił pytanie prawne. W efekcie należy również uznać, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, gdyż

rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym nie zależy od odpowiedzi przez Trybunał na wątpliwości tego sądu co do konstytucyjności art. 786² § 1 k.p.c.

Po drugie, Sąd Rejonowy w Koninie upatruje niekonstytucyjności art. 786² § 1 k.p.c. w naruszeniu konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowana regulacja uprzywilejowuje bank względem jego klientów, prowadząc do zaburzenia równowagi między stronami stosunku prawnego. Kwestia ta była już jednak przedmiotem orzekania przez Trybunał. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12, Trybunał wprost wskazał, że rozpatrywany wówczas problem konstytucyjny „sprowadza[!] się do rozstrzygnięcia, czy w kontekście konstytucyjnej zasady równości dopuszczalne jest wystawianie przez bank, jako podmiot czynności bankowej, b.t.e. oraz prowadzenie na jego podstawie egzekucji w stosunku do dłużnika banku, po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez sąd, niedokonujący w toku postępowania klauzulowego merytorycznej kontroli tytułu egzekucyjnego”. Trybunał orzekł też w tym wyroku, że „uprawnienie banków do wydawania b.t.e. stanowi naruszenie, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości w relacji z ich klientami”.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy w Koninie, rozważając kwestię niezgodności art. 786² § 1 k.p.c. z zasadą równości, ograniczył się do lapidarnego stwierdzenia, że „wszystkie argumenty, które przyjął Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 45/12 stwierdzając, że normy te [tj. art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego] są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy odnieść do przedmiotowej sprawy”. Pomijając wątpliwości, na ile taki sposób uzasadnienia przez sąd pytający zarzutu spełnia wymagania, jakie wynikają z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał stwierdził, że merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego w zakresie dotyczącym niezgodności nieobowiązującego już art. 786² § 1 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

189

POSTANOWIENIE
z dnia 2 grudnia 2015 r.
Sygn. akt SK 36/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2015 r. skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW – PROCOLLEGIO z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności: art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.) z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej złożonej przez Stowarzyszenie Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW – PROCOLLEGIO z siedzibą w Warszawie (dalej: stowarzyszenie lub skarżący) wniesiono o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

20 czerwca 2011 r. skarżący wystąpił do posła na Sejm RP z wnioskiem o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące jego działalności prowadzonej za pośrednictwem biura poselskiego.

Wobec nieudzielenia odpowiedzi, 19 sierpnia 2011 r. skarżący wystosował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Z uwagi na to, że poseł odmówił przekazania skargi do WSA w Warszawie, skarżący wystąpił do sądu z wnioskiem o wymierzenie posłowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Postanowieniem z 29 listopada 2013 r. (sygn. akt II SO/Wa 92/13) WSA w Warszawie odrzucił wniosek skarżącego. Sąd uznał, że wniosek ten jest niedopuszczalny. W uzasadnieniu sąd administracyjny podniósł, że poseł na Sejm RP nie jest podmiotem sprawującym władzę publiczną, a zatem jako podmiot niewchodzący w skład administracji publicznej nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Tym samym, sąd pierwszej instancji uznał, że poseł na Sejm RP nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Postanowienie to zostało zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W zażaleniu skarżący wniósł o jego uchylenie i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przed sądem pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 14 lutego 2014 r. (sygn. akt I OZ 91/14) oddalił zażalenie. Uzasadniając swoje stanowisko, NSA wskazał, że punktem wyjścia do rozważań na temat kognicji sądów administracyjnych w tej sprawie jest dokonanie wykładni pojęcia organu, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., w odniesieniu do przepisów u.d.i.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne określone w tym przepisie. Oznacza to, że w każdym wypadku dokonywania oceny, czy określony podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest ustalenie, czy podmiot ten mieści się w pojęciu „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. W przypadku ustalenia, że wskazany przez stronę skarżącą podmiot nie mieści się w kręgu zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, należy uznać, że nie jest on organem, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., zobowiązanym do przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie zakreślonym w art. 21 pkt 1 u.d.i.p. i nie może być w stosunku do takiej osoby kierowany wniosek o ukaranie grzywną za niewykonanie obowiązków określonych w art. 55 § 1 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że poseł na Sejm RP nie jest podmiotem sprawującym władzę publiczną, gdyż nie ma ustawowego prawa egzekucji określonych zadań i celów. Nie powinien też być utożsamiany z podmiotami wykonującymi zadania publiczne, gdyż zadania publiczne stanowią działania administracji realizowane na podstawie przepisów ustaw. Poseł na Sejm nie wchodzi w skład administracji publicznej, na którą składa się administracja samorządowa trzech szczebli, administracja rządowa oraz administracja państwowa niepodlegająca rządowi (np. Prezydent, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, Narodowy Bank Polski). Nie jest zatem podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w trybie przepisów u.d.i.p. Tym samym, działalność posła, jako podmiotu niewchodzącego w skład administracji publicznej, nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że art. 61 ust. 1 Konstytucji przewiduje cztery grupy podmiotów objętych obowiązkiem udzielania informacji publicznej. Chodzi tu o organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a także inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W ocenie skarżącego, posłowie i senatorowie mieszczą się w kategorii podmiotów określonych w przywołanym art. 61 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do statusu „osób pełniących funkcje publiczne”, a także jako inne osoby wykonujące zadania „władzy publicznej i gospodarujące mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Uzasadniając przedstawiony pogląd, skarżący wskazał, że status posłów i senatorów, jako osób wykonujących funkcje publiczne, nie budzi wątpliwości z uwagi na przysługujący im mandat przedstawicielski. Wykonują

oni zadania publiczne wynikające z pełnienia mandatu przedstawicielskiego. Ten mandat wyznaczony jest przez ramy aktu wyborczego, w ramach którego następuje udzielenie przez wyborców pełnomocnictwa do wykonywania władzy publicznej. Mandat przedstawicielski jest zaś wykonywany nie tylko na forum izby sejmowej, lecz także poza parlamentem. W obydwu wypadkach posłowie mają określone prawa i obowiązki.

Odnosząc się do orzeczeń zapadłych na forum sądów administracyjnych, skarżący wskazał, że zapadły one na podstawie nietrafnego wniosku, jakoby wykonywanie zadania publicznego (w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji) „to synonim wykonywania «zadania administracji publicznej», a do tej – w ocenie sądów obu instancji – poseł się nie zalicza”. Tymczasem status posła jest objęty zakresem art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, jako że przepis ten swoim zakresem obejmuje wszystkie osoby wykonujące zadania władzy publicznej, jak również gospodarujące mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W obu wypadkach te określenia dotyczą posłów.

Skarżący, dokonując analizy art. 61 ust. 1 Konstytucji, stwierdził, że „[u]strojodawca wskazuje «czyjej» działalności ma dotyczyć informacja, nie zaś «kto» lub «co» ma jej udzielić” (skarga, s. 9). Podkreślił nadto, że z ustawy zasadniczej nie wynika „zakaz tworzenia innych organów lub jednostek organizacyjnych, które gromadzą informacje i obsługują proces dostępu do informacji niejako w imieniu i na rzecz podmiotu, którego informacja dotyczy” (skarga, s. 9). Mimo to, przywołując art. 4 ust. 3 u.d.i.p., skarżący wskazał, że polski ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie, w myśl którego „[i]nformacje udostępnia ten podmiot prawa, który faktycznie kontroluje zasób informacji” (skarga, s. 9). Zdaniem skarżącego, „[p]owołany przepis ustawy należy uznać za materialnoprawną zasadę dostępu do informacji publicznej nie tylko na płaszczyźnie ustawowej, ale przede wszystkim konstytucyjnej. Zasada ta może podlegać modyfikacji (w granicach swobody ustawodawcy) przez subdelegację na rzecz innego podmiotu prawa publicznego, ale pod warunkiem nienaruszania istoty prawa do informacji (możliwości uzyskania wiedzy o treści informacji zmaterializowanej w dokumencie)” (skarga, s. 9 i 10).

Skarżący podniósł również, że błędne jest „kojarzenie prawa do informacji (publicznej) o działalności posłów i senatorów” zawartego w art. 61 ust. 4 Konstytucji delegującego do określenia w regulaminach Sejmu i Senatu trybu udzielania informacji publicznej w odniesieniu do obu izb. W tym zakresie podkreślił, że „[z]e względu na pozaparlamentarny, aczkolwiek wciąż przedstawicielski, charakter pozaparlamentarnych czynności poselskich Sejm (a czysto organizacyjnie i technicznie rzecz ujmując – Kancelaria Sejmu) może w ogóle nie wejść (i w ogóle nie wchodzi) w posiadanie informacji (dokumentów) wytworzonych lub zgromadzonych przez deputowanego” (skarga, s. 10). Skarżący poinformował również, że w niniejszej sprawie po wydaniu przez NSA niekorzystnego – z punktu widzenia skarżącego – postanowienia wystąpił do Kancelarii Sejmu o udzielenie informacji publicznej w tym samym zakresie, w którym nieskutecznie występował wcześniej do wskazanego posła. W odpowiedzi Kancelaria Sejmu wyjaśniła, że nie dysponuje stosowną dokumentacją. Wskazany we wniosku poseł został bowiem wybrany w 2011 r. na kolejną, VII kadencję, a w sytuacji reelekcji posłowie nie przekazują dokumentacji dotyczącej sprawowania swego mandatu w poprzedniej kadencji do Archiwum Sejmu, lecz powinni przechowywać ją w swoim podstawowym biurze poselskim.

2. W piśmie z 16 kwietnia 2015 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w części „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, rozumiany jako nieobejmujący posłów wykonujących mandat parlamentarny poza Sejmem, jest zgodny z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu stwierdził, że okolicznością, która wymaga wstępnego rozważenia w niniejszej sprawie, jest wniesienie skargi konstytucyjnej przez osobę prawną (stowarzyszenie). Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej powinien być zaś odczytywany przez pryzmat postanowienia z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, w którym Trybunał stwierdził, że „skarga przysługiwać może nie tylko osobie fizycznej, ale i także osobie prawnej, jednakże pod warunkiem, że skarga dotyczy praw i wolności tej osoby”. W ustawie zasadniczej występują prawa (np. własności) i wolności (np. wolność prowadzenia działalności gospodarczej), które muszą – ze swej istoty – obejmować nie tylko osoby fizyczne, lecz także podmioty niebędące osobami fizycznymi. Można również wskazać prawa zastrzeżone dla osób fizycznych (np. dostępu do służby publicznej). Warunkiem *sine qua non* stwierdzenia legitymacji osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że kwestionowane w skardze naruszenie praw dotyczy bezpośrednio danej osoby prawnej. Innymi słowy, naruszenie musi odnosić się do praw przysługujących osobie prawnej, a nie innym podmiotom, np. uwzględniając okoliczności niniejszej skargi – stowarzyszeniu, a nie jego członkom. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem prawnym o cechach *actio popularis*. W przypadku stowarzyszeń oznacza to w szczególności, że niedopuszczalne jest

wnoszenie przez nie skarg konstytucyjnych, których przedmiotem jest *de facto* naruszenie konstytucyjnych praw ich członków.

Odnosząc się do przywołanego przez skarżącego standardu międzynarodowego, który miałby przemawiać za uznaniem, że prawo wynikające z art. 61 ust. 1 Konstytucji przysługuje również stowarzyszeniom, Marszałek Sejmu wskazał, że tym postanowieniem konstytucyjnym prawo dostępu do informacji publicznej przyznane zostało obywatelowi, podczas gdy w art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) – każdemu. Różnica ta, odnosząca się do zakresu podmiotowego prawa do informacji, sprawia, że nietrafne jest przenoszenie powyższego stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na grunt wykładni Konstytucji, nawet przy zastosowaniu interpretacji przyjaznej standardowi konwencyjnemu. Tego typu wykładnia wydaje się natomiast, co do zasady, możliwa np. w odniesieniu do konstytucyjnego pojęcia „informacji publicznej”, zbieżnego z zawartym w art. 10 ust. 1 EKPC pojęciem „informacji”.

W ocenie Marszałka Sejmu, przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej wyłącznie obywatelom należy uznać za świadomy zabieg ustrojodawcy, dopuszczający ustalenie węższego zakresu podmiotowego tego prawa od zakresów podmiotowych tych konstytucyjnych wolności i praw politycznych, które zostały zagwarantowane „każdemu”, tj. wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), zrzeszania się (art. 58) oraz w zakresie zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (art. 59 Konstytucji) oraz prawa składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji). Tym samym za uzasadniony należy uznać pogląd, w myśl którego konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie obywatelom rozumianym jako osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie. Zdaniem Marszałka Sejmu, należy również odnotować, że z art. 61 Konstytucji nie stoi w sprzeczności art. 2 ust. 1 u.d.i.p., w myśl którego prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p., „każdemu” – co zdaje się w oczywisty sposób obejmować osoby prawne. Konstytucyjna regulacja tego prawa ma bowiem charakter gwarancyjny, a nie limitujący potencjalny krąg podmiotów korzystających z możliwości pozyskiwania informacji publicznej. Fakt, że na gruncie ustawy zakres beneficjentów prawa dostępu do informacji publicznej jest szerszy niż w Konstytucji, sprawia, iż tylko część podmiotów wykonujących prawo zagwarantowane w ustawie będzie jednocześnie korzystała z prawa konstytucyjnego.

2.2. Dokonując analizy merytorycznej skargi konstytucyjnej oraz przytaczając orzecznictwo sądownoadministracyjne, Marszałek Sejmu wskazał, że podziela stanowisko skarżącego, iż treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie kwestionowanym w skardze została ukształtowana w orzecznictwie w utrwalony oraz jednolity sposób. Oznacza to, że zarzut podniesiony w skardze może zostać poddany kontroli konstytucyjności. Nie można bowiem stwierdzić, że skarżący kwestionuje jednostkowy sposób zastosowania przepisu ustawowego w dotyczącej go sprawie.

Marszałek Sejmu podzielił również twierdzenie skarżącego, że poseł, wykonując mandat parlamentarny (tj. uczestnicząc w sprawowaniu władzy w imieniu wyborców), zarówno w Sejmie, jak i poza izbą wykonuje zadanie władzy publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Jest również, jako przedstawiciel suwerena (Narodu), osobą wykonującą funkcję publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Tym samym informacja o działalności posła, wchodząca w zakres sprawowania mandatu, stanowi informację publiczną i jako taka powinna podlegać udostępnieniu w określonym prawem trybie.

Powyższa konstatacja nie świadczy jednak, zdaniem Sejmu, o tym, że podmiotem obowiązany do udzielania informacji publicznej o „terenowej” działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego jest sam poseł. Trzeba bowiem zauważyć, że wszelkie uprawnienia posłów związane z wykonywaniem przez nich mandatu w „terenie” nie są im przypisane *per se*, lecz stanowią kompetencje, które należy przypisać Sejmowi. To bowiem Sejm, a nie poseł, jest organem władzy publicznej. Nawet więc przyjmując, że korzystając ze swych ustawowych kompetencji w toku prowadzenia działalności „terenowej” poseł wykonuje zadania publiczne, to *de facto* będzie to realizacja zadań Sejmu, tj. wykonywanej przez tę izbę funkcji kontrolnej. Prawa i obowiązki związane z wykonywaniem mandatu parlamentarnego nie stanowią „osobistych” uprawnień i ciężarów nakładanych na posła, lecz wynikają z ustrojowego usytuowania organu przedstawicielskiego, którego poseł jest członkiem. Zdaniem Marszałka Sejmu, należy zatem uznać, że jakkolwiek informacja o wszelkiej działalności posła wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, a więc również działalności „terenowej”, stanowi informację publiczną, to faktycznie należy ją uznać za wycinek informacji odnoszącej się do Sejmu. W konsekwencji tryb udzielania takiej informacji stanowi, na mocy dyspozycji zawartej w art. 61 ust. 4 Konstytucji, materię, która wymaga regulacji w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), a nie w u.d.i.p. Zdaniem Marszałka Sejmu, elementem owych rozwiązań jest wskazanie w regulaminie Sejmu podmiotu odpowiedzialnego za udostępnianie informacji publicznej dotyczącej Sejmu, tj. Kancelarii Sejmu (por. art. 202a-202c regulaminu

Sejmu). Należy przy tym zwrócić uwagę, że zakres informacji publicznej udzielanej przez Kancelarię Sejmu nie został w przepisach regulaminu w jakimkolwiek stopniu ograniczony. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że kwestia udostępniania informacji o „pozaparlamentarnej” sferze wykonywania mandatu przedstawicielskiego przez posłów została uregulowana odmiennie niż informacji o ich działalności „w Sejmie”, a także o innych aspektach funkcjonowania izby i jej organów.

3. W piśmie z 26 stycznia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wyrokowania.

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że poseł na Sejm, choć jest niewątpliwie osobą pełniącą funkcję publiczną, to nie jest ani organem władzy publicznej, ani innym podmiotem wykonującym zadania publiczne. Zadania publiczne realizowane są przez organy administracji publicznej, do której posłowie nie należą. Poseł na Sejm RP nie jest zatem adresatem art. 4 ust. 1 u.d.i.p., a więc podmiotem zobowiązanym w tym trybie do udostępniania informacji publicznej. Nie znajduje więc racjonalnego uzasadnienia pogląd skarżącego, że sądy administracyjne dokonują niewłaściwej wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

W ocenie Prokuratora Generalnego, skarżący twierdzi, że sprawa dotyczy pominięcia ustawodawczego, które uzasadniałoby konstytucyjną kontrolę zakwestionowanej normy. Przywołany art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowi bowiem o prawie do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne, a do takich osób poseł niewątpliwie należy. Tymczasem art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – zdaniem skarżącego – niesłusznie blokuje dostęp do informacji na temat działalności posła. Pogląd ten – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie zasługuje jednak na akceptację, gdyż w niniejszej sprawie doszło do świadomego zabiegu ze strony ustawodawcy, który dostrzega różnicę pomiędzy statusem prawnym posła a pozycją organów państwa. Takie rozwiązanie znajduje zresztą oparcie w treści art. 61 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „[t]ryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Podstawę udostępniania informacji publicznej o działalności Sejmu stanowią przepisy działu IVa regulaminu Sejmu. W tej sprawie ma więc miejsce zaniechanie ustawodawcze, a nie pominięcie ustawodawcze, co powoduje, że kontrola konstytucyjna zakwestionowanej normy jest niedopuszczalna.

4. Pismem z 25 listopada 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wyrażnego wyjaśnienia wymaga, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), uchylająca ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jednakże, zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przesłanki wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej są uregulowane przede wszystkim w art. 79 ust. 1 Konstytucji i uszczegółowione w art. 46 i art. 47 ustawy o TK z 1997 r. Niespełnienie któregokolwiek z wymagań określonych w tych przepisach – po stwierdzeniu tego na etapie merytorycznego rozpoznania skargi – obliguje TK do umorzenia postępowania. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunał na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy nie zaistniała któraś z ujemnych przesłanek procesowych, a przy tym Trybunał rozpoznający merytorycznie sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu Trybunału, wydanym w ramach wstępnego rozpoznania (por. np. postanowienia z: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158).

2. Okolicznością przesądzającą o braku możliwości merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wniesienie jej przez osobę prawną (stowarzyszenie), w odniesieniu do prawa, którego ochrony nie może domagać się podmiot niebędący osobą fizyczną.

2.1. Trybunał pragnie przede wszystkim wskazać na dyspozycję art. 79 ust. 1 Konstytucji, która stanowi, że „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Dla dopuszczalności skargi konstytucyjnej, niezależnie od wymogów formalnych, znaczenie ma przede wszystkim ustalenie legitymacji podmiotu ją wnoszącego, innymi słowy jego zdolność skargowa. W ogromnej większości wypadków skarga stanowi reakcję na naruszenie wolności lub praw, które ustawodawca konstytucyjny związał ściśle z człowiekiem lub obywatelem. Natomiast użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji pojęcie „każdego” odnosić można zarówno do osób fizycznych (obywateli oraz nieobywateli), jak i osób prawnych (np. stowarzyszeń lub fundacji), zawsze jednak należy mieć na względzie związek pomiędzy prawem lub wolnością a podmiotowością danej osoby, która domaga się ochrony tego prawa podmiotowego. W wypadku osób fizycznych badanie zdolności skargowej o tyle nie nastęrcza większych trudności, że analiza prawna musi obejmować jedynie rozróżnienie pomiędzy obywatelem, dla którego Konstytucja rezerwuje prawa o szczególnej treści (głównie prawa polityczne) oraz osobą niebędącą obywatelem, która korzysta jednak z szeregu uprawnień i wolności gwarantowanych każdemu człowiekowi.

Szczególnego potraktowania wymaga natomiast możliwość wniesienia skargi przez podmioty niebędące osobą fizyczną. Wprawdzie Trybunał w kilku orzeczeniach wyraźnie stwierdził, że skarga może przysługiwać nie tylko osobie fizycznej, lecz także osobie prawnej, jednakże pod warunkiem, że dotyczy ona praw i wolności tej osoby. W tym względzie należy stwierdzić, że pewne prawa (np. prawo własności) lub wolności (np. prowadzenia działalności gospodarczej) muszą – ze swej istoty – obejmować nie tylko osoby fizyczne, lecz także podmioty niebędące osobami fizycznymi. Bez ich zagwarantowania, a w konsekwencji bez umożliwienia domagania się ich ochrony, naruszona zostaje istota funkcjonowania danego podmiotu w obrocie prawnym, gospodarczym lub społecznym. Konstytucja statuuje też pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych (np. związków zawodowych, związków wyznaniowych itd.), które co do zasady – z uwagi na ich charakter – nie mogą być wykonywane przez osoby fizyczne.

Konstytucja dopuszcza możliwość wniesienia skargi przez każdy podmiot – nie tylko osobę fizyczną – na naruszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego lub wolności gwarantowanych w Konstytucji, pod warunkiem jednak, że skarżący jest podmiotem tego prawa lub wolności. Ograniczenie to jest adresowane w sposób szczególny do osób prawnych. Legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje im tylko wtedy, gdy mają zdolność do występowania w roli beneficjentów praw podmiotowych. Warunkiem stwierdzenia legitymacji osoby prawnej do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że kwestionowane w skardze naruszenie praw dotyczy jej bezpośrednio. Trzeba bowiem podkreślić, że skarga konstytucyjna nie stanowi środka prawnego, który miałby charakter tzw. *actio popularis*. Nie jest więc dostępna dla każdego podmiotu (w tym każdej osoby prawnej), który uważa, że kwestionowany przepis narusza czyjeś prawa lub wolności konstytucyjne. Legitymowanym do wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest tylko ten, czyje prawa i wolności określone w Konstytucji zostały rzeczywiście i bezpośrednio naruszone.

Za podmiot legitymowany nie może być uznane – mające odrębną podmiotowość prawną od podmiotowości prawnej osób fizycznych – stowarzyszenie reprezentujące ich interesy. Wystąpienie ze skargą konstytucyjną przez stowarzyszenie byłoby natomiast możliwe w sytuacji, gdyby podnoszone zarzuty dotyczyły naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących stowarzyszeniu jako osobie prawnej. Innymi słowy, fakt reprezentowania swoich członków wobec władz państwowych nie oznacza, że stowarzyszenie „przejmuje” ich prawa i wolności, uzyskując w ten sposób legitymację wymaganą w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. przykładowo postanowienia TK z 6 lutego 2008 r., sygn. Ts 257/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 168 oraz 13 lipca 2005 r., sygn. Ts 85/05, OTK ZU nr 4/B/2005, poz. 178). W doktrynie podkreśla się przy tym, że środek ochrony praw i wolności, jakim jest skarga konstytucyjna, przysługuje osobie prawnej wtedy, „gdy zajdzie odpowiedniość między charakterem podmiotu i charakterem prawa, na które ten podmiot się powołuje” (B. Banaszak, J. Boć, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 143). Naruszone prawo musi więc należeć do kategorii tych praw wyrażonych w Konstytucji, których podmiotem jest skarżąca osoba prawna.

2.2. Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy nie może pomijać okoliczności, że prawo dostępu do informacji publicznej było już do tej pory przedmiotem merytorycznej analizy Trybunału Konstytucyjnego w kontekście legitymacji osób prawnych do wnoszenia skarg konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału utrwaliła się zasada pozwalająca na odmowę przyjęcia skargi konstytucyjnej do rozpoznania w sytuacji, gdy złożyła ją osoba prawna, domagając

się ochrony prawa podmiotowego, które na gruncie ustawy zasadniczej zostało zastrzeżone jedynie dla osób fizycznych lub wyłącznie dla obywateli.

2.2.1. Trybunał prezentował w tej mierze pogląd, że obowiązująca Konstytucja ustanawia wśród praw podmiotowych takie, które mogą być egzekwowane w toku kontroli konstytucyjności ustaw jedynie w postępowaniu zainicjowanym przez obywateli. Taki pogląd został sformułowany w związku z analizą możliwości powołania się na art. 61 Konstytucji przez jednostkę samorządu terytorialnego. W postanowieniu z 10 marca 2004 r. (sygn. Tw 9/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 4) Trybunał stwierdził, że w świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji „niedopuszczalne jest m.in. kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego z punktu widzenia jego niezgodności z prawami i wolnościami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji (...). Z tego względu, Trybunał uznał, że kwestionowanie przepisów zaskarżonych ustaw ze względu na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jak to zostało sformułowane we wniosku, leży poza zakresem działania Rady Miejskiej (...)”. Co więcej, w orzeczeniu tym Trybunał zwrócił uwagę, że część postanowień Konstytucji ustanawia prawa podmiotowe, które mogą być wykonywane tylko przez osoby fizyczne, a nawet wyłącznie przez obywateli. Wynika to ze specyficznej treści tych praw, gdyż część praw ma charakter osobisty i przysługuje wyłącznie osobom fizycznym, a dokładniej obywatelom. Na przykład art. 5 Konstytucji stanowi o wolnościach i prawach człowieka i obywatela oraz o bezpieczeństwie obywateli, art. 18 Konstytucji gwarantuje zaś ochronę i opiekę Państwa nad instytucją małżeństwa, a art. 32 Konstytucji zapewnia wszystkim obywatelom równe prawa w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym. Jeszcze wyraźniej o osobistym charakterze praw świadczy artykuł 47 Konstytucji i inne postanowienia zawarte w rozdziale II Konstytucji, ustanawiające prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W świetle tych przepisów, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie przesądzono, że stowarzyszenie nie może w drodze skargi konstytucyjnej domagać się ochrony praw wyborczych, zagwarantowanych dla obywateli, jak również prawa dostępu do służby publicznej, zastrzeżonego w przepisach Konstytucji dla osób legitymujących się obywatelstwem polskim (zob. postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99).

2.2.2. W dotychczasowych rozstrzygnięciach Trybunału przesądzono o braku możliwości rozpatrzenia skargi konstytucyjnej wniesionej przez stowarzyszenie, w treści której formułowano zarzut naruszenia art. 61 Konstytucji. W postanowieniu z 22 stycznia 2014 r., sygn. Ts 98/13 (OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 58), wydanym w toku wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 4 ust. 1 u.d.i.p. z m.in. art. 61 ust. 1 i 4 Konstytucji, Trybunał nie uwzględnił zażalenia na odmowę nadania dalszego biegu skardze. Warto przy tym wskazać, że okoliczności tej sprawy są niemal identyczne z podstawą prawną i faktyczną, jaka legła u podstaw rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

3. Pozostawiając poza zakresem zainteresowania rozważania natury doktrynalnej, należy przede wszystkim wskazać, że ustawa zasadnicza dokonuje podziału praw i wolności na te, które przysługują: 1) wszystkim osobom fizycznym (np. wolność zgromadzeń – por. art. 57), 2) niektórym osobom fizycznym, które jednocześnie posiadają obywatelstwo polskie (np. dostęp do służby publicznej – por. art. 60) oraz 3) podmiotom typu korporacyjnego (np. kościołom i związkom wyznaniowym – por. art. 25).

Trybunał stwierdza, że rozróżnienie to ma charakter obiektywny i związane jest z samą konstrukcją uczestników obrotu prawnego. Część praw może być bowiem wykonywana wyłącznie osobiście przez człowieka, a część – z uwagi na strukturę organizacyjną – wyłącznie przez osoby prawne. Jeszcze inne prawa podmiotowe zostały zastrzeżone jedynie dla obywateli. Są one bowiem związane ze specyficznym stosunkiem, jaki istnieje pomiędzy człowiekiem i państwem, ujętym w ramy obywatelstwa. Rację w tym względzie ma Marszałek Sejmu, podkreślając, że „[p]rzyznanie prawa dostępu do informacji publicznej wyłącznie obywatelom należy uznać za świadomy zabieg ustawodawcy konstytucyjnego, nakazujący odmienne, węższe ustalanie zakresu podmiotowego tego prawa od zakresów podmiotowych tych konstytucyjnych wolności i praw politycznych, które zostały zagwarantowane «każdemu», tj. wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), zrzeszania się (art. 58 i, w zakresie zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców, art. 59 Konstytucji) oraz prawa składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji)”.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało w art. 61 Konstytucji zastrzeżone na rzecz obywateli. Regulacja ta – w ocenie Trybunału – nie ma charakteru przypadkowego. Zważyć bowiem należy na ścisłe powiązanie prawa uzyskiwania informacji o organach i osobach pełniących funkcje publiczne z zasadą suwerenności narodu oraz prawami wyborczymi do organów władzy państwowej przysługującymi wyłącznie obywatelom polskim. Zgodnie z art. 4 Konstytucji władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który może ją sprawować bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Obecne rozumienie zasady suwerenności narodu sprawującego władzę publiczną jest bezpośrednio związane z instytucją demokracji partycypacyjnej,

która zakłada pełne uczestnictwo obywateli w działaniach państwa. Warunkiem koniecznym do realizacji praw i obowiązków obywateli w sferze publicznej, również za pośrednictwem instrumentu wyborów lub referendum, jest możliwie najszersza wiedza o decyzjach podejmowanych przez organy władzy publicznej oraz zachowaniach osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej przewidziane tylko dla obywateli jawi się zatem jako instrument umożliwiający korzystanie z pozostałych, zastrzeżonych dla tej grupy osób, praw politycznych, np. praw wyborczych. Nie oznacza to, że ustawodawca nie może rozszerzyć zakresu podmiotowego tego prawa na wszystkie zainteresowane podmioty, niemniej jednak przepis Konstytucji pełni w tym zakresie funkcję gwarancyjną, wyznaczając minimalny standard ochrony praw politycznych obywateli. Trybunał stwierdza zatem, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie „obywatelom”, a zatem osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim. Oznacza to, że stowarzyszenie nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, dotyczącej tego prawa.

4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie: 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne; 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Co do zasady, postanowienie o umorzeniu postępowania zapada na posiedzeniu niejawnym, wyjątkowo zaś na rozprawie, gdy okoliczności uzasadniające umorzenie ujawnią się na rozprawie. W wypadku skargi konstytucyjnej, jeśli nie jest spełniona przesłanka legitymacji procesowej do jej wniesienia, Trybunał umarza postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Tulei

do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt SK 36/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14.

Postanowieniem z 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH UW – PROCOLLE-GIO. Zdaniem Trybunału Stowarzyszenie nie ma legitymacji skargowej, gdyż nie przysługuje mu konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji. W myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo to przysługuje obywatelom, co według Trybunału oznacza, że przysługuje ono wyłącznie osobom fizycznym mającym obywatelstwo polskie. Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej nie przysługuje natomiast osobom prawnym. Pogląd powyższy uważam za nieuprawniony.

Problem zakresu podmiotowego poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych Trybunał rozważał najczęściej w związku z używanymi w poszczególnych przepisach Konstytucji określeniami „każdy ma prawo do” lub „każdemu zapewnia się wolność”. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „każdy” to przede wszystkim osoba fizyczna. „Każdy” w przepisach Konstytucji może oznaczać również osobę prawną, o ile z treści danej wolności lub prawa konstytucyjnego wynika, że realizacja tego prawa jest możliwa również przez osoby prawne. Klasyycznym przykładem jest wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony własności, które przysługuje zarówno osobom fizycznym jak i osobom prawnym. Na marginesie trzeba zaznaczyć, że podmiotem praw konstytucyjnych może być również podmiot, który nie jest ani osobą fizyczną, ani osobą prawną. Przykładem jest stowarzyszenie zwykłe, będące podmiotem wolności zrzeszania wyrażonej w art. 58 ust. 1 Konstytucji. Zakres słowa „każdy” współwyznaczany jest przez treść danego prawa konstytucyjnego, sposób jego realizacji oraz funkcję, jaką prawo to pełni w Konstytucji.

Nieco inaczej wygląda sposób ustalania zakresu podmiotowego tych praw, które przysługują obywatelom polskim – np. praw wyrażonych w art. 61 i art. 62 Konstytucji. Wskazanie na obywateli jako na adresatów praw oznacza, że prawa te, co do zasady, nie przysługują cudzoziemcom i bezpaństwowcom. Powstaje natomiast pytanie, czy mogą one przysługiwać osobom prawnym, w skład których wchodzi obywatele polscy? Według mnie nie można tego wykluczyć.

W przypadku prawa dostępu do informacji publicznej efektywność realizacji tego prawa może uzasadniać wykonywanie go nie tylko osobiście przez obywatela, lecz także przez zrzeszenie złożone z obywateli. Obywatele mogą realizować przysługującą im wolność zrzeszania (art. 58 ust. 1 Konstytucji) w celu uzyskania dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Zrzeszenie takie mieści się w zakresie podmiotowym art. 61 ust. 1 Konstytucji, o ile składa się z obywateli polskich, a jego celem jest realizacja ich dostępu do informacji publicznej.

Zaprezentowana argumentacja znajduje dodatkowe uzasadnienie w art. 5 Konstytucji, z którego wynika dyrektywa rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych w sposób wzmacniający konstytucyjną ochronę wolności i praw.

Wyrażony w uzasadnieniu niniejszego postanowienia pogląd o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej prowadzi do pewnego paradoksu. Na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, ze zm.) obywatele mogą realizować swe prawo dostępu przez zrzeszanie się w organizacje posiadające osobowość prawną. Realizując swe prawo dostępu do informacji publicznej za pośrednictwem osoby prawnej, obywatele ci nie mają jednak prawa do skargi konstytucyjnej. Jeżeli skargę konstytucyjną składa osoba prawna (np. stowarzyszenie), to Trybunał uznaje, że nie mieści się ona w zakresie podmiotowym art. 61 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli skargę konstytucyjną złożąby obywatel, np. członek stowarzyszenia, skarga konstytucyjna byłaby niedopuszczalna z innego powodu. Obywatel taki nie dysponowałby ostatecznym orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Adresatem orzeczenia jest bowiem stowarzyszenie.

Z powyższych względów uważam, że Trybunał przyjął zbyt wąskie rozumienie zakresu podmiotowego art. 61 ust. 1 Konstytucji. Pośrednio prowadzi to do ograniczenia możliwości korzystania z wolności zrzeszania wyrażonej w art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości co do dopuszczalności niniejszej skargi konstytucyjnej związane są nie tyle z samą osobowością prawną skarżącego, ile raczej z niedostatecznym uzasadnieniem sposobu naruszenia jej prawa dostępu do informacji publicznej. Skarżący, uznając, że osoba prawna zawsze mieści się w zakresie podmiotowym art. 61 ust. 1 Konstytucji, nie wskazał, że w jego skład wchodzi obywatele polscy oraz że celem jego działania jest realizacja ich prawa dostępu do informacji publicznej.

190

POSTANOWIENIE z dnia 7 grudnia 2015 r. **Sygn. akt P 37/15**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 grudnia 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Koszalinie:

czy § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.) w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jest zgodny z art. 18 ust. 3 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064 i 1928) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt I VU 306/14) Sąd Okręgowy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie (dalej: pytający sąd lub Sąd Okręgowy) zwrócił się z pytaniem prawnym „w przedmiocie zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz. U. Nr 161, poz. 1106 z późniejszymi zmianami) z art. 18 w związku z art. 21 (...) ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami)”.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r. pytający sąd został wezwany do usunięcia braków pytania prawnego przez precyzyjne określenie kwestionowanego aktu normatywnego oraz wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

W postanowieniu z 30 stycznia 2015 r., pytający sąd wskazał, że: „1. pytanie prawne dotyczy zgodności z art. 18 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami) § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z (...) § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz. U. Nr 161, poz. 1106 z późniejszymi zmianami) w zakresie w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne”; „2. przedstawiona kwestia ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Koszalinie, bowiem determinuje zasadność odwołania od decyzji ustalającej wysokość składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych od ubezpieczonego (...)”.

Postanowieniem z 16 czerwca 2015 r. pytający sąd sprostował „oczywiste pomyłki” zawarte w punkcie 1 postanowienia z 30 stycznia 2015 r., zastępując zawartą tam treść następująco: „pytanie prawne dotyczy zgodności art. 18 (...) ust. 3 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami) z § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z (...) § 5 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 roku (Dz. U. Nr 161, poz. 1106 z późniejszymi zmianami) w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w zakresie w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne”.

W postanowieniu z 14 lipca 2015 r. pytający sąd wyjaśnił, że w związku ze sprostowaniem w postanowieniu z 16 czerwca 2015 r. oczywistych omyłek nie doszło do zmiany przedmiotu zaskarżenia określonego w postanowieniu z 16 grudnia 2014 r. Istotą pytania prawnego jest ocena zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1998 r.) w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, z art. 18 ust. 3 w związku z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń).

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Przed pytającym sądem toczy się postępowanie wszczęte na skutek odwołania osoby prowadzącej działalność gospodarczą (dalej: płatnik składek) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w sprawie ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, wykonujących swoje obowiązki poza granicami Polski. Zleceniobiorcy otrzymywali wynagrodzenie z tytułu wykonywania pracy określonej w umowie oraz zwrot kosztów związanych z pobytem za granicą (równowartość diet) w wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.).

ZUS wyliczył podstawę wymiaru składek od poszczególnych zleceniobiorców na podstawie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r., przyjmując, że minimalna wysokość podstawy wymiaru składek nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń. Płatnik składek nie zgodził się z takim rozstrzygnięciem, dowodząc, że w świetle wyroku Sądu Najwyższego z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13 (OSNP nr 8/2014, poz. 120), podwyższona w ten sposób podstawa wymiaru składek „wychodzi nie tylko poza upoważnienie ustawowe (do określenia wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów), ale i poza treść § 2 ust. 1 rozporządzenia, które zawiera wyliczenie składników niestanowiących podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, czyli obniżających tę podstawę, nie zaś prowadzących

do ustalenia tej podstawy w wymiarze wyższym niż przychód rzeczywiście uzyskany przez pracownika”. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13 (Lex nr 1385953).

1.2. Zdaniem pytającego sądu powołane orzeczenia Sądu Najwyższego „wskazują wprost na niezgodność pomiędzy rozporządzeniem a ustawą systemową”. Jednak w ocenie Sądu Okręgowego, istnieją wątpliwości co do generalnego wniosku, który wynika z tych orzeczeń.

Pytający sąd podkreślił, że właściwe ustalenie podstawy wymiaru składki ma zasadnicze znaczenie dla wysokości potencjalnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W myśl art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 tej ustawy (m.in. osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia), stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia, z zastrzeżeniem ust. 3, 9 i 10. Nie ulega więc wątpliwości, że zleceniobiorcy wykonujący pracę na terenie kraju mają ustawowo zagwarantowany minimalny wymiar składki.

Zdaniem pytającego sądu, przyjęcie stanowiska Sądu Najwyższego, że zastrzeżenie wyrażone w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia z 1998 r. jest niezgodne z ustawą o systemie ubezpieczeń, powodowałoby, iż wymiar składki dla osób wykonujących umowę zlecenia za granicą mógłby być niższy od określonego w art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń. Tym samym doszłoby do zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej zleceniobiorców ze względu na miejsce wykonywania umowy zlecenia. Zleceniobiorcy pracujący w kraju byłiby w lepszej sytuacji ze względu na określenie w art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń minimalnego progu podstawy wymiaru składki (nie niższej niż minimalne wynagrodzenie), natomiast zleceniobiorcy pracujący za granicą byłiby tej ochrony pozbawieni (może się zdarzyć, że po odjęciu równowartości diet w pełnej wysokości podstawa wymiaru składki byłaby niższa niż minimalne wynagrodzenie). Jak dodał pytający sąd w postanowieniu z 14 lipca 2015 r., sam fakt wykonywania zlecenia poza obszarem Polski nie powinien uzasadniać zróżnicowania w zakresie ustalania podstawy wymiaru składki, gdyż stanowi to naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 2 i art. 32 Konstytucji).

Ze wskazanych względów, zdaniem pytającego sądu, stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w powołanych wyrokach z 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13 oraz z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13, „nie wydaje się być do końca jasne i klarowne”, zwłaszcza że wcześniej judykatura preferowała odmienny pogląd; pytający sąd wskazał wyroki SN z 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt I UK 339/06 (OSNP nr 9-10/2008, poz. 148) i z 29 września 2009 r., sygn. akt I UK 122/09 (OSNP nr 9-10/2011, poz. 136). Zdaniem pytającego sądu, orzeczenia te zapoczątkowały linię orzeczniczą, „zgodnie z którą pracodawcy wypłacający swoim pracownikom wysokie wynagrodzenia za pracę mogą skorzystać z dobrodziejstwa odliczenia od podstawy wymiaru takiej części wynagrodzenia, która odpowiada pełnej diecie z tytułu podróży służbowej. Jeśli jednak suma wynagrodzenia pracownika jest tak ustalona, że po odliczeniu części wynagrodzenia w wysokości równowartości diety do oskładkowania pozostanie mniej niż kwota przeciętnego wynagrodzenia, to pracodawca nie może odliczyć równowartości całej diety, a jedynie taką jej część, aby do oskładkowania pozostała kwota nie niższa niż przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy systemowej”.

Pytający sąd odwołał się też do wyroku SN z 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II UK 342/08, z którego wynika, że na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń zostało wydane rozporządzenie z 1998 r., zaś w jego § 2 został wprowadzony szereg wyłączeń określonych składników przychodu z podstawy wymiaru składek, które nie są sprzeczne ani z ustawą, na podstawie której zostały wydane, ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia.

Przytoczone rozstrzygnięcia sądowe, zdaniem pytającego sądu, wskazują na trudności w interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r., wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia. Jednocześnie pytający sąd stwierdził, że sformułowanie przepisu jest „jasne i klarowne i jako takie nie poddaje się wykładni (*clara non sunt interpretanda*)” (pytanie prawne z 14 lipca 2015 r.). Ponadto, w ocenie Sądu Okręgowego, przyjęcie wykładni Sądu Najwyższego, wyrażonej w wyrokach z 2 października 2013 r. i 14 listopada 2013 r., „ewidentnie różnicuje sytuację prawną zleceniobiorców i stąd wymaga niebudzącego wątpliwości rozstrzygnięcia” (pytanie prawne z 16 grudnia 2014 r.). Zważywszy na wagę problemu, który dotyka coraz większej liczby ubezpieczonych, zachodzi potrzeba jednoznacznego przesądzenia, czy określenie minimalnej podstawy wymiaru składek w § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 1998 r. jest zgodne z art. 18 ust. 3 w związku z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń.

2. Minister Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Minister), na wstępie stanowiska zajętego w piśmie z 24 marca 2015 r. zwrócił uwagę, że zasadniczym problemem, występującym w związku ze stosowaniem § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r., jest ocena dotycząca praktyki w zakresie interpretacji tego przepisu, a nie jego treść. Zasada, zgodnie z którą podstawa wymiaru składek za pracowników zatrudnionych za granicą u polskich

pracodawców nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia (aktualnie od kwoty wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń), na przestrzeni minionych ponad 20 lat jej obowiązywania nie była zasadniczo kwestionowana. Zasada ta, w nieznacznie zmodyfikowanej formie, od 1 stycznia 1999 r. znalazła potwierdzenie i kontynuację w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r., i poza drobnymi zmianami redakcyjnymi z 2004 r. (o charakterze pozamerytorycznym), przepis ten obowiązuje w niezmienionym zakresie od 16 lat. Również sądy powszechne prezentują linię orzecznictwa, z której wynika, że podstawa wymiaru składek za pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców nie może być niższa od kwoty przeciętnego wynagrodzenia (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt III AUa 580/11).

2.1. Minister podkreślił, że wskazanie minimalnej podstawy wymiaru składek jest formą ochrony ubezpieczonych i ich przyszłych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Konieczne jest zachowanie pewnego rodzaju równowagi pomiędzy, z jednej strony, istnieniem ulgi dla polskich pracodawców zatrudniających polskich pracowników za granicą – w postaci możliwości odliczania od podstawy wymiaru składek równowartości diet za dni pobytu pracowników za granicą a z drugiej strony, potrzebą ochrony pracowników zatrudnionych za granicą – co jest realizowane przez ochronę wysokości przyszłych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zdaniem Ministra, sposób ustalania podstawy wymiaru składek jest korzystny dla pracowników, których faktyczny przychód jest niższy od kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, ponieważ podstawę wymiaru przyznawanych im świadczeń (np. zasiłku chorobowego) będzie stanowił ta właśnie kwota.

2.2. Minister wskazał, że ZUS stosuje § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. zgodnie z jego brzmieniem, uznając, że od uzyskanego miesięcznego przychodu należy odjąć równowartość diet za dni pobytu pracownika za granicą i tak obliczoną kwotę porównać z prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniem. Jeżeli przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet stanowi kwotę wyższą od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, wówczas ta właśnie kwota stanowi podstawę wymiaru składek. Jeżeli natomiast przychód pomniejszony o równowartość diet stanowi kwotę niższą od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, wówczas podstawę wymiaru stanowi kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia stanowi więc minimum, od którego powinny zostać opłacone składki na ubezpieczenia społeczne za pracownika delegowanego.

W 2013 r. Sąd Najwyższy wydał wyroki podające w wątpliwość prawidłowość stosowania § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. przez ZUS.

Z wyroku SN z 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13, wynika, że odliczenie równowartości diet jest uzasadnione tylko w tym miesiącu, w którym po tej operacji miesięczny przychód stanowiący podstawę wymiaru będzie wynosił co najmniej równowartość kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Zastosowanie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. nie jest tym samym uzasadnione, gdy uzyskany przez pracownika w danym miesiącu przychód jest niższy od kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

Minister przytoczył również późniejszy wyrok SN z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13. W świetle tego wyroku, zdaniem Ministra, „wydaje się zatem wynikać zasada, w świetle której w przypadku, gdy po odjęciu od przychodu pracownika równowartości diet uzyskana zostanie kwota niższa od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, to podstawę wymiaru stanowić powinna właśnie ta kwota”.

2.3. Minister zaznaczył, że w wyroku z 29 września 2009 r., sygn. akt I UK 122/09, Sąd Najwyższy uznał, iż nie zachodzi sprzeczność § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. z ustawą o systemie ubezpieczeń, w tym z wyrażoną w art. 2a tej ustawy zasadą równego traktowania ubezpieczonych. Sąd Najwyższy uznał również, że nie zachodzi naruszenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń. Analogiczny pogląd został wyrażony w orzecznictwie sądów powszechnych (np. w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 29 czerwca 2012 r., sygn. akt III AUa 1412/11).

3. Prokurator Generalny w piśmie z 9 czerwca 2015 r. zajął stanowisko, że na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. stanowi, iż pytanie prawne winno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności konkretnego przepisu z Konstytucją. Konsekwencją braku uzasadnienia naruszenia określonego wzorca kontroli jest umorzenie postępowania.

Prokurator Generalny podniósł, że pytający sąd wskazał jako wzorzec kontroli m.in. art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń, który składa się z 24 jednostek redakcyjnych. W *petitum* pytania prawnego Sąd Okręgowy

nie określił, z którą z jednostek redakcyjnych art. 18 tej ustawy ma być niezgodny kwestionowany przepis rozporządzenia z 1998 r. W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd nawiązał jedynie do treści art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń, ale nie wyjaśnił, dlaczego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. miałby być niezgodny z tym przepisem. Innych własnych rozważań, co do jakiegokolwiek jednostki redakcyjnej art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń, pytający sąd nie przedstawił.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że Sąd Okręgowy nie wypowiedział się w ogóle o normie wynikającej z § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1998 r., którą powołał w *petitum* pytania prawnego (prawdopodobnie na skutek omyłki) „w związku” z § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r.; zastosowanie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. przy ustalaniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia przewiduje § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 1998 r. Tym samym § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1998 r. nie będzie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym. W stosunku do tego przepisu, oprócz braku uzasadnienia, nie została zatem spełniona przesłanka funkcjonalna.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wymagań formalnych nie spełnia także uzasadnienie pytania prawnego w zakresie dotyczącym zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń (drugi wzorzec kontroli). Sąd Okręgowy przedstawił jedynie dwie, odmienne linie orzecznicze Sądu Najwyższego, nie wypowiadając się przy tym, które ze stanowisk podziela i dlaczego. Pytający sąd nie przedstawił wreszcie jakichkolwiek własnych argumentów, dlaczego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. jest niezgodny z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń.

Reasumując, Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne nie zawiera właściwego uzasadnienia zarzutu naruszenia wskazanych wzorców kontroli, nie spełniając tym samym warunków formalnych umożliwiających rozpoznanie sprawy przez Trybunał.

3.2. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej. Z uzasadnienia pytania prawnego zdaje się wynikać, że pytający sąd oczekuje od Trybunału wskazania, która z linii orzeczniczych Sądu Najwyższego jest prawidłowa i powinna być zastosowana w rozpoznawanej sprawie. Sąd Okręgowy pyta zatem Trybunał o wykładnię § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r., co jest niedopuszczalne. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK z 1997 r., pytanie może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Analiza uzasadnienia pytania prawnego Sądu Okręgowego prowadzi do wniosku, że nie dotyczy ono hierarchicznej kontroli norm prawnych, a co za tym idzie, nie spełnia przesłanki przedmiotowej.

3.3. Prokurator Generalny wyraził także wątpliwość, czy została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Sąd Okręgowy, uznając, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. jest niezgodny z art. 21 ustawy o ubezpieczeniu społecznym, ma możliwość zdekodowania zawartej w nim normy w sposób, który – w ocenie sądu – jest zgodny z ustawą o systemie ubezpieczeń, i nie potrzebuje do tego stanowiska Trybunału. Przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytania prawnego. Sąd pytający poprzestał na stwierdzeniu, że przedstawiona kwestia ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Koszalinie, gdyż „determinuje zasadność odwołania od decyzji ustalającej wysokość składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych od ubezpieczonego (...)”.

3.4. Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne Sądu Okręgowego nie kwalifikuje się do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał, gdyż nie zostały spełnione przesłanki przedmiotowa i funkcjonalna oraz nie został uzasadniony zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis wskazanego wzorca kontroli.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza czterech postanowień Sądu Okręgowego w Koszalinie (z 16 grudnia 2014 r., 30 stycznia 2015 r., 16 czerwca 2015 r. i 14 lipca 2015 r., sygn. akt I VU 306/14) pozwala stwierdzić, że intencją pytającego sądu było pytanie o zgodność § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1998 r.) w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, z art. 18 ust. 3 w związku

z art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń).

Sąd Okręgowy wskazał, że przedstawiona kwestia ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Koszalinie, gdyż „determinuje zasadność odwołania od decyzji ustalającej wysokość składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych od ubezpieczonego”.

Na marginesie, z nadesłanych przez pytający sąd akt sprawy (sygn. IV U 306/14, tom I, k-141) wynika, że w piśmie procesowym (z 14 października 2014 r.) skierowanym do Sądu Okręgowego pełnomocnik płatnika wystąpił z ewentualnym wnioskiem o skierowanie do Trybunału pytania prawnego o następującej treści: „Czy przepis § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz. U. z dnia 29 grudnia 1998 r. ze zm.) rozumiany w ten sposób, iż kwota przeciętnego wynagrodzenia, o której mowa we wskazanym przepisie, jest progiem, od jakiego podstawa wymiaru składek nie może być niższa niezależnie od wysokości rzeczywistego przychodu pracownika, zgodny jest z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 18 i art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2013.1442 j.t. ze zm.)”.

1.1. Zakwestionowany § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. przewiduje, że podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe nie stanowi część wynagrodzenia pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców – z wyłączeniem osób wymienionych w art. 18 ust. 12 ustawy o systemie ubezpieczeń (chodzi o członków służby zagranicznej) – w wysokości równowartości diety przysługującej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju, za każdy dzień pobytu, określonej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalony miesięczny przychód tych osób stanowiący podstawę wymiaru składek nie może być niższy od kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń.

Na mocy § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 1998 r. powyższa regulacja ma odpowiednie zastosowanie przy ustalaniu podstawy wymiaru składek osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: kodeks cywilny) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

Jako wzorzec kontroli § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. został wskazany art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń. Zgodnie z tym przepisem podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zleceniobiorców ustala się zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, jeżeli w umowie agencyjnej lub umowie zlecenia albo w innej umowie o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, określono odpłatność za jej wykonanie kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie.

W świetle art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe m.in. w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, uzyskiwany z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy.

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń powyższy sposób ustalania podstawy wymiaru składek ma zastosowanie także w stosunku do zleceniobiorców, o ile odpłatność z tytułu wykonania umowy zlecenia określono kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie. Pytający sąd, wskazując ostatecznie art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń jako wzorzec kontroli, przyjął, że postępowanie toczące się przed tym sądem dotyczy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, których wynagrodzenie zostało określone kwotowo.

W art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń ustawodawca zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów; art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń przewiduje, że roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób, o których mowa w art. 6 i art. 7 ustawy, w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o przewidywanym budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone.

Na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń, który został wskazany jako drugi wzorzec kontroli, zostało wydane rozporządzenie z 1998 r.

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi 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. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 3 oraz w art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Wskazane przepisy ustawy o TK z 1997 r., obowiązujące w dacie składania pytania prawnego do Trybunału, określały przesłanki warunkujące skuteczność przedstawienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

W kontekście niniejszej sprawy należy zaznaczyć, że 30 sierpnia 2015 r. ustawa o TK z 1997 r. utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 138 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Jednak zgodnie z art. 134 pkt 3 tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem zostało wszczęte przed 30 sierpnia 2015 r. Do przesłanek umorzenia postępowania mają więc zastosowanie przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie szczegółowo omawiał przesłanki dotyczące pytania prawnego (zob. np. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101; 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107).

Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem.

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego było spełnienie warunków formalnych określonych w art. 32 ustawy o TK z 1997 r. Zgodnie z tym przepisem pytanie prawne musi odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje wtedy konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07 i powołane tam orzecznictwo).

Pytanie prawne Sądu Okręgowego wymaga zatem oceny przede wszystkim z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji i art. 32 ustawy o TK z 1997 r. Ocena taka jest również niezbędna wobec stanowiska Prokuratora Generalnego, który opowiedział się za umorzeniem postępowania w sprawie ze względu na to, że pytanie prawne Sądu Okręgowego nie spełnia przesłanek przedmiotowej i funkcjonalnej.

3. Zdaniem Trybunału, argumenty Prokuratora Generalnego (przedstawione w piśmie z 9 czerwca 2015 r.) przemawiające za umorzeniem postępowania są trafne i w znacznej mierze zachowują swoją aktualność, pomimo przedłożenia przez pytający sąd (już po wpłynięciu stanowiska Prokuratora Generalnego do Trybunału) kolejnych postanowień.

W postanowieniu z 16 czerwca 2015 r. Sąd Okręgowy sprostował „oczywiste pomyłki”; m.in. wskazał, jako „przepis związkowy”, zamiast § 5 ust. 1 rozporządzenia z 1998 r. – § 5 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia oraz doprecyzował wzorzec kontroli przez wskazanie ust. 3 w art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń.

W postanowieniu z 14 lipca 2015 r. pytający sąd wyjaśnił, że problem przedstawiony w pytaniu prawnym sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy ustalenie minimalnego progu składki w § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. jest zgodne z art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń, który takiego unormowania nie zawiera. Sąd Okręgowy, jako uzasadnienie konieczności zajęcia stanowiska przez Trybunał, wskazał rozbieżności w orzecznictwie sądowym, występujące na tle zakwestionowanego przepisu.

W wymienionych postanowieniach z 16 czerwca 2015 r. i z 14 lipca 2015 r. pytający sąd, poprzestając na stwierdzeniu o „rozbieżności w orzecznictwie”, nie wskazał żadnych argumentów, które miałyby świadczyć o niezgodności § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 1998 r. w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, z art. 18 ust. 3 w związku z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie doszło do kumulacji ujemnych przesłanek procesowych uzasadniających umorzenie niniejszego postępowania.

4.1. Przede wszystkim, pytający sąd, kwestionując zgodność § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, z art. 18 ust. 3 w związku z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń, nie sprecyzował jednoznacznie i nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności. W przedstawionych Trybunałowi postanowieniach pytający sąd poruszył kilka wątków związanych ze stosowaniem zakwestionowanej regulacji, pominął zaś argumentację natury konstytucyjnej. Obowiązkiem pytającego sądu było sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r.). Pytanie prawne nie odpowiada tym wymaganiom.

Petitum pytania prawnego zasadza się na zarzucie niezgodności § 2 ust. 1 pkt 16 w związku z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 1998 r. w zakresie, w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, z art. 18 ust. 3 w związku z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń (zob. postanowienie z 30 stycznia 2015 r.). Pytający sąd nie uzasadnił jednak, co jest przyczyną ewentualnej niezgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. ze wskazanymi ustawowymi wzorcami. Prowadzone rozważania pytającego sądu nie pozwalają jednoznacznie ustalić, czy wadliwość przepisu, według pytającego sądu, wynika z samego określenia „minimalnej podstawy wymiaru składki” (której to podstawy nie określa art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń), czy za niedopuszczalne pytający sąd uważa określenie „minimalnej podstawy” w akcie wykonawczym (pytający sąd nie zarzucił wprost wykroczenia poza upoważnienie ustawowe z art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń, ale wskazuje ten przepis jako wzorzec kontroli), czy też wreszcie zastrzeżenia pytającego sądu dotyczą niejasności przepisu i jego rozbieżnej interpretacji w orzecznictwie sądowym. Ten ostatni „zarzut” jest najwyraźniej eksponowany w pytaniu prawnym, aczkolwiek pytający sąd, poza przedstawieniem rozstrzygnięć sądowych nie przeprowadził ich analizy, pozwalającej na stwierdzenie, że istnieje utrwalona, jednolita wykładnia § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r., co uzasadniałoby merytoryczne rozpoznanie pytania.

W uzasadnieniu postanowień z 16 grudnia 2014 r. i z 14 lipca 2015 r. pytający sąd sformułował zarzut różnicowania (przy określonej interpretacji § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r.) sytuacji zleceniobiorców w zakresie określenia minimalnej wysokości podstawy wymiaru składek ze względu na to, czy wykonują pracę w kraju, czy za granicą. Jak stwierdza pytający sąd: „Sam fakt wykonywania zlecenia poza obszarem Polski nie powinien uzasadniać różnicowania w zakresie wyliczania podstawy wymiaru składki i zdaniem Sądu stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)”. Powyższe twierdzenie pytający sąd oparł na porównaniu treści zakwestionowanego § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. oraz wskazanego jako wzorzec – art. 18 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń (w pierwszym postanowieniu pytający sąd odwołał się do treści nieadekwatnego w niniejszej sprawie art. 18 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń). Stwierdzenia o „różnicowaniu sytuacji prawnej zleceniobiorców ze względu na miejsce wykonywania umowy zlecenia” pytający sąd nie skonfrontował jednak z konstytucyjnym rozumieniem zasady równości, natomiast sam zarzut nie znalazł odzwierciedlenia w *petitum* pytania prawnego.

Reasumując, pytający sąd, poruszając powyższe wątki, nie sprecyzował konkretnego zarzutu, a w uzasadnieniu postanowień pytający sąd podjął rozważania, które odbiegały od przedmiotu pytania prawnego wskazanego w *petitum* postanowienia z 16 grudnia 2014 r. i 16 czerwca 2015 r.

4.2. Pytanie prawne, zdaniem Trybunału, wywołało także wątpliwość, czy została spełniona przesłanka przedmiotowa, w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą.

Sąd Okręgowy wskazał, „jako uzasadnienie dla konieczności zajęcia stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny”, rozbieżności w zakresie orzecznictwa sądowego (postanowienie z 14 lipca 2015 r.) występujące na tle § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. Brak pogłębionej analizy orzecznictwa i wykazania, że istnieje utrwalona wykładnia przepisu, prowadzi do wniosku, że przedmiotem pytania prawnego nie jest hierarchiczna kontrola norm prawnych, ale pytanie o wykładnię § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. Zgodnie zaś z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK z 1997 r., pytanie może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Pytający sąd może zakwestionować określone rozumienie przepisu, jeśli wykaże, że na skutek utrwalonego sposobu stosowania prawa bezspornie została ustalona jednolita wykładnia zakwestionowanego przepisu. W razie stwierdzenia jednolitej wykładni danego przepisu w procesie stosowania prawa Trybunał przyjmuje, że przepis będący przedmiotem jego kontroli ma takie znaczenie, jakie wynika z owej wykładni (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że pytający sąd oczekuje od Trybunału wskazania, która z linii orzeczniczych Sądu Najwyższego jest prawidłowa i winna zostać zastosowana w rozpoznawanej przez pytający sąd sprawie, chociaż jednocześnie Sąd Okręgowy stwierdza, że sformułowanie § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. „jest jasne i klarowne i jako takie nie poddaje się wykładni”.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie zaznaczał, że do jego kompetencji nie należy dokonywanie wiążącej wykładni ustaw. Wykładnia przepisów należy do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa. Trybunał wskazywał też, że nie leży w jego kompetencjach określanie, który – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – rezultatów interpretacji określonego przepisu jest właściwy. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy (zob. postanowienie z 14 lipca 2015 r., sygn. P 47/13).

4.3. Reasumując, pytanie prawne Sądu Okręgowego nie spełnia wymagań określonych w art. 193 Konstytucji oraz w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r., polegających na sformułowaniu i uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności z powołaniem dowodów na jego poparcie. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Samo sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności przez zestawienie przedmiotu i wzorca kontroli jest niewystraszające (zob. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 8/14, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 20).

Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Trybunał jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK z 1997 r.). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienia TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; 13 maja 2015 r., sygn. P 58/15, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 69).

4.4. W ocenie Trybunału, pytanie prawne Sądu Okręgowego nie spełnia także przesłanki funkcjonalnej. Okoliczność ta, wobec stwierdzenia niespełnienia wcześniej omówionych warunków, nie ma zasadniczego wpływu na przyjęte rozstrzygnięcie Trybunału, niemniej jednak należy stwierdzić, że pytający sąd nie wykazał w istocie, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

Z art. 193 Konstytucji wynika, że w trybie pytań prawnych mogą być kwestionowane tylko te przepisy, których ocena przez Trybunał może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem stawiającym pytanie. Dlatego też z art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. wynika zobowiązanie pytającego sądu do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Pytający sąd, wskazując w postanowieniu z 30 stycznia 2015 r. przedmiot pytania prawnego, zaznaczył, że dotyczy ono zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. w zakresie, „w jakim ustala minimalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne”. Jednocześnie w punkcie 2 postanowienia wskazał, że „przedstawiona kwestia ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Koszalinie, bowiem determinuje zasadność odwołania od decyzji ustalającej wysokość składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych od ubezpieczonego”.

Tak lakoniczne stwierdzenie jest niewystarczające. „Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży (...) powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). (...) W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku” (postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95; zob. również postanowienie z 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129).

Ponadto, w ocenie Trybunału, Sąd Okręgowy ma możliwość zdekodowania normy § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. w sposób, który – w jego ocenie – jest zgodny z ustawą o systemie ubezpieczeń (pytający sąd zaprezentował kierunek wykładni jaki przyjął Sąd Najwyższy w wyrokach z: 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 78/13, OSNP nr 8/2014, poz. 120; 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 204/13, OSNP nr 8/2014, poz. 121).

Stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału wymaganie przesłanki funkcjonalnej nie jest spełnione, jeśli rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka występuje w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych sądu przez wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego (zob. wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30). Relewantność pytania prawnego oznacza, że brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia przesłanki funkcjonalnej wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Tym samym wątpliwości co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą muszą być obiektywnie uzasadnione i na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52; 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92; 8 stycznia 2014 r., sygn. P 4/13, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 5).

4.5. Dodatkowo należy wskazać, że istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd ma wyrok Trybunału z 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153), w którym Trybunał orzekł, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. we wskazanym zakresie traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W skardze konstytucyjnej o sygn. SK 9/14 § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. został zakwestionowany w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców, uzyskujących przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Trybunał rozważył przede wszystkim, czy zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia z 1998 r. mieści się w granicach ustawowego upoważnienia zawartego w art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń (wzorcem kontroli był art. 92 ust. 1 Konstytucji). Negatywna odpowiedź na powyższe pytanie zdeterminowała ocenę zgodności § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Trybunał uznał w powyższym wyroku, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. – w sytuacji gdy, przekraczając upoważnienie ustawowe, wprowadza taką modyfikację podstawy wymiaru składek, że będzie ona wyższa niż określona w art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń – prowadzi do obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenie społeczne i z tego względu stanowi ingerencję w prawo własności. Taka ingerencja w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia formalnych wymogów ograniczenia prawa własności, nie została bowiem dokonana w ustawie, ale wynika z przepisów rozporządzenia wydanych z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Z powyższych względów Trybunał uznał, że § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia z 1998 r. oznacza niedopuszczalne ograniczenie prawa własności chronionego w art. 64 Konstytucji.

4.6. Na marginesie należy zauważyć, że wyrok z 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, miałby wpływ na ocenę dopuszczalności rozpoznania przedstawionego pytania prawnego, gdyby spełniało ono omówione wcześniej przesłanki. W świetle orzecznictwa Trybunału, w razie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał, zachodzi zbędność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 24 lutego 2015 r., sygn. P 34/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 26). W wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał ocenia sytuację w kategoriach pragmatycznych, badając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ (zob. postanowienie TK z 29 października 2013 r., sygn. P 48/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 118).

Ustalenie, że pytanie prawne Sądu Okręgowego nie spełnia przesłanek formalnych i materialnych, zwalnia Trybunał z analizowania jeszcze jednej ewentualnej podstawy umorzenia postępowania.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 34/15	– wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r.,	185	2419
K 35/15	– wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r.,	186	2462
P 1/15	– postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r.,	187	2510
P 37/15	– postanowienie z dnia 7 grudnia 2015 r.,	190	2515
P 118/15	– postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r.,	188	2519
SK 36/14	– postanowienie z dnia 2 grudnia 2015 r.,	189	2527

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

Preambuła – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 2 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185), w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186), p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187)

art. 7 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 10 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 31 ust. 3 – p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187)

art. 32 ust. 1 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185), p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187), p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

art. 45 ust. 1 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 61 ust. 1 i 2 – p. 2.12.2015, SK 36/14 (poz. 189)

art. 62 ust. 1 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 112 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185), w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 119 ust. 1 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 123 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 144 ust. 3 pkt 21 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 173 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 180 ust. 1 i 2 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 186 ust. 1 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 191 ust. 1 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 193 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 194 ust. 1 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185), w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 196 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 197 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

art. 39 ust. 1 pkt 1 – p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187), p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188), p. 2.12.2015, SK 36/14 (poz. 189), p. 7.12.2015, P 37/14 (poz. 190)

USTAWA z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064):

art. 3 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 12 ust. 1 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 12 ust. 1 i 2 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 12 ust. 1 i 5 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 12 ust. 2 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 18 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185), w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 19 ust. 2 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 19 ust. 2 i 5 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 21 ust. 1 i 1a – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 21 ust. 1 i 2 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 24 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 42 ust. 1 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 104 ust. 1 pkt 2 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185), w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 104 ust. 1 pkt 3 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 134 pkt 3 – p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187), p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188), p. 2.12.2015, SK 36/14 (poz. 189), p. 7.12.2015, P 37/14 (poz. 190)

art. 137 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

art. 137a – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

USTAWA z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928):
ogólnie – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 5 i 6 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 1 pkt 4 lit. b – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 2 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.):
art. 7862 § 1 – p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. o **systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.):

art. 18 ust. 3 – p. 7.12.2015, P 37/14 (poz. 190)

art. 21 – p. 7.12.2015, P 37/14 (poz. 190)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. o **dostępie do informacji publicznej** (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.):
art. 4 ust. 1 – p. 2.12.2015, SK 36/14 (poz. 189)

USTAWA z dnia 23 listopada 2002 r. o **Sądzie Najwyższym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.):
art. 22 § 1 pkt 3 – w. 3.12.2015, K 34/15 (poz. 185)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o **grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):
art. 6 ust. 1 – p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187)
art. 14 ust. 1 – p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187)

USTAWA z dnia 12 maja 2011 r. o **Krajowej Radzie Sądownictwa** (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.):
art. 3 ust. 1 pkt 6 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w **sprawie szczególnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe** (Dz. U. Nr 161, poz. 1106, ze zm.):

§ 2 ust. 1 pkt 16 – p. 7.12.2015, P 37/14 (poz. 190)

§ 5 ust. 2 pkt 2 – p. 7.12.2015, P 37/14 (poz. 190)

KONWENCJA o **ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.):

art. 6 ust. 1 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

MIĘDZYNARODOWY **Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych**, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167):

art. 2 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 14 ust. 1 – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

art. 25 lit.c – w. 9.12.2015, K 35/15 (poz. 186)

DYREKTYWA Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w **sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich** (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29, ze zm.):

art. 1 – p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

art. 3 – p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

art. 4 – p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

art. 6 – p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

art. 7 – p. 1.12.2015, P 118/15 (poz. 188)

DYREKTYWA 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. **ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego** (Dz. U. L 204, s. 37):

art. 1 ust. 11 – p. 1.12.2015, P 1/15 (poz. 187)

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521